Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016

34 356 (R2064) Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid

34 359 Tijdelijke regels inzake het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of die voornemens zijn zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen en inzake het weigeren en intrekken van beschikkingen bij ernstig gevaar voor gebruik ervan voor terroristische activiteiten (Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding)

C[1] HERDRUK[2]

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 26 augustus 2016

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie inzake het bovengenoemde voorstel van Rijkswet en de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding. In de memorie van antwoord ga ik op de gestelde vragen bij de beide voorstellen in. Voor wat betreft de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding zal ik dit mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties doen. Voor wat betreft de Rijkswet op het Nederlanderschap heb ik de antwoorden op de vragen van de verschillende fracties, omwille van de overzichtelijkheid, thematisch geordend.

Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid

1. Meerwaarde en effectiviteit

De leden van de D66-fractie en de leden van de CDA-fractie vragen of de regering nog eens uiteen kan zetten waarom het intrekken van het Nederlanderschap bijdraagt aan het beschermen van de nationale veiligheid. In dit verband vragen de leden van de SP-fractie een reactie van de regering op het vergaande karakter van de bevoegdheid, terwijl de bestaande bevoegdheden om het Nederlanderschap te ontnemen nog

[1] Letter C heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 34 356 (R2064).
[2] In verband met foutieve benaming van het stuk.

kst-34356-C
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

niet zijn toegepast. De leden van de PvdA-fractie hebben enkele vragen over de toegevoegde waarden van het wetsvoorstel in het licht van de bestaande strafrechtelijke bevoegdheden. De leden van de GroenLinks-fractie hebben enkele vragen over nut en noodzaak van het wetsvoorstel in het licht van de bestaande strafrechtelijke bevoegdheden, de gevolgen voor andere landen en potentieel averechtse effecten van het wetsvoorstel. De leden van de fractie van de ChristenUnie zien een toenemende inzet van het bestuursrecht indien het strafrecht als onvoldoende effectief wordt beschouwd bij de bescherming van de nationale veiligheid. Zij vragen om nader te verduidelijken waarom het strafrecht in de onderhavige materie onvoldoende effectief is, nu met de strafrechtelijke procedure en de toepassing van voorlopige hechtenis eveneens voorkomen kan worden dat een jihadstrijder terugkeert in de Nederlandse samenleving en dit op basis van een veroordeling eveneens kan leiden tot verlies van de nationaliteit.

Het wetsvoorstel heeft tot doel het beschermen van de nationale veiligheid. Dat is een ander doel dan strafrechtelijke handhaving. Strafrechtelijke vervolging en een hierop volgende veroordeling heeft weinig effect voor de bescherming van de nationale veiligheid wanneer betrokkene zich niet binnen de invloedssfeer van de Nederlandse staat bevindt. Ten behoeve van het beschermen van de nationale veiligheid kan in deze specifieke gevallen, die het wetsvoorstel voor ogen heeft, het Nederlanderschap worden ingetrokken, en betrokkene kan ongewenst worden verklaard. Hiermee wordt de legale terugkeer naar Nederland voorkomen en wordt de feitelijke terugkeer sterk bemoeilijkt.

De bestaande, bestuurlijke bevoegdheid tot intrekken van het Nederlanderschap op grond van artikel 14, tweede lid van de RWN kan alleen worden toegepast na een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling voor een specifieke selectie van misdrijven. De reden dat in het wetsvoorstel gekozen is voor een bestuurlijke maatregel zonder voorafgaande strafrechtelijke veroordeling is gelegen in de ratio van de bepaling, bescherming van de nationale veiligheid. Vanwege het onmiddellijke belang hiervan, kan een strafrechtelijke veroordeling niet worden afgewacht.

Sommige leden lijken te veronderstellen dat er sprake is van een preventieve maatregel. De maatregel dient om terroristische activiteiten in Nederland te voorkomen, maar het gaat hierbij niet om een preventieve maatregel die wordt opgelegd vanwege een generiek risico dat van betrokkene uitgaat, maar om een maatregel die wordt opgelegd op grond van de individuele gedragingen van betrokkene. Het gaat hier dus niet om een preventieve maatregel die in een vroeg stadium van radicalisering kan worden opgelegd, maar om een maatregel die alleen bij een specifieke groep personen, die op basis van hun individuele gedragingen een directe bedreiging vormen voor de nationale veiligheid, kan worden opgelegd.

Het wetsvoorstel draagt bij aan het beschermen van de nationale veiligheid doordat de intrekking van het Nederlanderschap het binnenreizen in het Schengengebied en daarmee de terugkeer tot Nederland sterk bemoeilijkt van personen die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Het is, evenals bij vele andere vreemdelingrechtelijke maatregelen, uitgesloten dat er honderd procent zekerheid wordt geboden dat terugkeer feitelijk niet plaats zal vinden. Ook nu valt niet honderd procent uit te sluiten dat vreemdelingen, ondanks dat dit zeer onwenselijk is, illegaal Nederland inreizen. Als zij worden aangetroffen, kunnen dan zo nodig wel vreemdelingrechtelijke maatregelen zoals uitzetting worden getroffen. Het is naar mijn oordeel niet zo dat de

controle op deze persoon lastiger wordt na intrekking van het Nederlanderschap, in tegendeel. Wanneer iemand het Nederlanderschap behoudt, zal hij zich aan de grens kunnen melden als Nederlander en daarmee zonder meer recht op toegang tot Nederland en het Schengengebied hebben.

Ik ben ervan overtuigd dat de maatregel in alle gevallen zal bijdragen aan het ernstig bemoeilijken van de terugkeer van betrokkene naar Nederland en op die manier bij zal dragen aan het beschermen van de nationale veiligheid. Een maatregel die in honderd procent van de gevallen de nationale veiligheid beschermt is evenwel niet te geven. Naar zijn aard zal het belang van de nationale veiligheid met een veelheid aan verschillende interventies zo goed mogelijk moeten worden beschermd, waarvan de intrekking van het Nederlanderschap een van deze interventies kan zijn.

De opsporing en berechting van betrokkene en de tenuitvoerlegging van de straf worden niet onmogelijk gemaakt door de intrekking van het Nederlanderschap, zoals sommige leden lijken te veronderstellen. Indien betrokkene bijvoorbeeld op een later moment in Nederland wordt aangetroffen, kan hij alsnog worden vervolgd. Het is wel zo dat strafrechtelijke vervolging van betrokkene in Nederland minder voor de hand ligt, wanneer het Nederlanderschap is ingetrokken. Het uitgangspunt is echter dat intrekking van het Nederlanderschap de strafrechtelijke vervolging niet op onaanvaardbare wijze mag doorkruisen. De afweging of intrekking van het Nederlanderschap aangewezen is, dan wel dat het aangewezen is om strafrechtelijke vervolging te starten, zal van geval tot geval moeten worden gemaakt.

Dit laat onverlet dat er in alle gevallen sprake zal zijn van moeilijkheden bij strafrechtelijke vervolging, in de sfeer van bewijsgaring, maar vooral omdat vervolging feitelijk weinig effectief zal zijn wanneer betrokkene zich in een conflictgebied bevindt. De bestaande maatregelen voorzien in dat geval niet in alternatieve maatregelen waarmee de bescherming van de nationale veiligheid gediend is. In dat licht acht ik de voorgestelde maatregel noodzakelijk. In individuele gevallen zal worden afgewogen of de maatregel ook proportioneel is.

Nederland kiest met dit wetsvoorstel voor het creëren van een extra interventiemogelijkheid in het belang van de nationale veiligheid. Dit laat onverlet dat Nederland de internationale verplichtingen om terrorisme te bestrijden, onder andere door terroristen te vervolgen en bestraffen, zeer serieus neemt. In de omstandigheden die bij dit wetsvoorstel voor ogen staan, is het effect van een strafrechtelijke vervolging echter gering, doordat betrokkene zich niet binnen de invloedssfeer van de Nederlandse rechtsorde bevindt, terwijl er wel een duidelijke bedreiging van de nationale veiligheid uitgaat van betrokkene.

Het is niet zeker dat iemand van wie het Nederlanderschap is ingenomen ook een bedreiging vormt voor het land van verblijf of het land van de tweede nationaliteit. Het kan immers zo zijn dat het land van de andere nationaliteit niet wordt gezien als een potentieel doelwit. Het kan zelfs zo zijn dat andere landen gebaat zijn met het intrekken van het Nederlanderschap, bijvoorbeeld omdat het intrekken van het Nederlanderschap het reizen binnen de westerse wereld in zijn algemeenheid zal bemoeilijken. Zo zal betrokkene worden opgenomen in het SIS II als ongewenst vreemdeling en heeft hij in beginsel geen toegang meer tot het grondgebied van de Schengenlanden. Het is dus niet zeker dat Nederland andere samenlevingen zonder meer met een risico opscheept.

De leden van de D66-fractie en de CDA-fractie vragen om een reactie van de regering op het ook door de Afdeling advisering gesignaleerde risico van een averechts effect van het wetsvoorstel op het bestrijden van radicalisering.

De gedachte van de Afdeling advisering van de Raad van State is dat de intrekking van het Nederlanderschap mogelijk tot een verdergaande radicalisering van betrokkene, en mogelijk van personen rondom de betrokkene in Nederland, zou kunnen leiden. Voor wat betreft de betrokkene zelf, geldt dat deze reeds vergaand geradicaliseerd is en het belang van de nationale veiligheid zwaarder dient te wegen. Met betrekking tot de personen rond de betrokkene geldt dat er onvoldoende bewijs bestaat om een causaal verband tussen het verhinderen van terugkeer van de betrokkene en verdergaande radicalisering van de persoon, danwel personen rondom de betrokkene bestaat. De sfeer in de groep van personen rond de betrokkene kan sterk verschillen, waarbij het geenszins zeker is dat deze personen ook zullen radicaliseren ten gevolge van de intrekking van het Nederlanderschap.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het zit met de mogelijkheden van Nederland om inlichtingen te verzamelen en vragen om een reactie van de regering op de zorgen van de Raad van State op dit punt. De leden van de D66-fractie vragen of de regering eens uiteen kan zetten waarom zij de bestaande mogelijkheden niet voldoende acht en waarom zij van mening is dat het voorliggende voorstel proportioneel is, mede in het licht van de gevolgen van de maatregel voor het verzamelen van inlichtingen.

Deze leden lijken te veronderstellen dat de voorgestelde maatregelen het verzamelen van inlichtingen ernstig bemoeilijken, zo niet onmogelijk maken. Op dit punt lijkt er sprake te zijn van een misverstand, dat ook bij de Afdeling advisering van de Raad van State leefde. Allereerst bemoeilijkt de intrekking van het Nederlanderschap niet het verzamelen van inlichtingen. Bij het besluit om al dan niet over te gaan tot intrekking van het Nederlanderschap zal het belang van het verzamelen van inlichtingen, voorafgaand aan het eventueel uitbrengen van een ambtsbericht, zwaar wegen. De AIVD zal niet overgaan tot het uitbrengen van een ambtsbericht waarbij de werkwijze, bronnen of actueel kennisniveau in gevaar komt. Het wetsvoorstel zal er dus geen negatieve gevolgen hebben voor de mogelijkheden voor Nederland om inlichtingen te verzamelen.

Voorts vragen de leden van de GroenLinks-fractie op basis van welke argumenten de regering deze maatregel proportioneel acht, nu haar ook andere mogelijkheden ter beschikking staan.

Deze maatregel is naar het oordeel van de regering in zijn algemeenheid niet disproportioneel, mede omdat alternatieve maatregelen in de strafrechtelijke sfeer niet het gewenste effect sorteren. In voorkomende gevallen zal daarnaast nog een individuele belangenafweging plaatsvinden, waarop niet vooruit gelopen kan worden, omdat deze afhangt van de omstandigheden van het geval.

De leden de fractie van de ChristenUnie vernemen voorts graag wanneer de regering dit wetsvoorstel effectief vindt.

Het wetsvoorstel is in de ogen van de regering effectief wanneer er in voorkomende gevallen, waarin voldaan is aan de criteria voor intrekking van het Nederlanderschap, het Nederlanderschap daadwerkelijk wordt ingetrokken, de terugkeer naar Nederland ernstig wordt bemoeilijkt en de dreiging voor de nationale veiligheid afneemt.

2. Enkelvoudige nationaliteit en vermeende discriminatie

De leden van de VVD-fractie vragen wat er gebeurt met jihadisten met een enkele nationaliteit.

De intrekking van het Nederlanderschap is onderdeel van het bredere instrumentarium dat bij de persoonsgerichte aanpak van personen die een bedreiging kunnen zijn van de nationale veiligheid kan worden ingezet. De keuze voor het instrument is afhankelijk van de omstandigheden van het geval en het risico dat van de betrokkene uitgaat. In de fase voorafgaand aan het uitreizen zal de inzet zijn gericht op het deradicaliseren van betrokkene en het integreren van betrokkene in de samenleving. Daarnaast zal, wanneer zij een bedreiging voor de nationale veiligheid zijn, een bestuurlijke maatregel mogelijk zijn. Nederlanders met een enkelvoudige nationaliteit, die zich hebben aangesloten bij een terroristische organisatie, kunnen strafrechtelijk worden vervolgd. Tevens is het mogelijk om bij terugkeer bestuurlijke maatregelen te treffen, zoals een gebiedsverbod en contactverbod.

Graag ontvangen de leden van de D66-fractie in dit verband een nadere toelichting van de regering waarom zij het onderscheid tussen Nederlanders met een enkelvoudige- en Nederlanders met een meervoudige nationaliteit rechtvaardig vindt en de verhouding tot artikel 1 van de Grondwet.De leden van de GroenLinks-fractie vragen in dit kader of de regering langs deze criteria de rechtvaardiging voor het onderscheid tussen Nederlanders met een enkelvoudige – en Nederlanders met een meervoudige nationaliteit nader kan onderbouwen, mede in het licht van de arresten Biao en Hode en Abdi van het EHRM.

Het onderwerp van vermeende discriminatie is aan de orde gekomen in de behandeling van het wetsvoorstel 34016, inzake de intrekking van het Nederlanderschap na een strafrechtelijke veroordeling. Het Europees Verdrag inzake Nationaliteit (EVN) biedt zowel een grondslag voor intrekking van de nationaliteit bij schending van de essentiële belangen van de staat als een duidelijke grens aan deze bevoegdheid in het voorkomen van staatloosheid. Het onderscheid, dat hiermee ontstaat tussen Nederlanders met een meervoudige- en Nederlanders met een enkelvoudige nationaliteit, vloeit hier uit voort en wordt derhalve gerechtvaardigd door het belang van bescherming tegen staatloosheid.

Het onderscheid tussen Nederlanders met een enkelvoudige nationaliteit en Nederlanders met een meervoudige nationaliteit is derhalve niet nieuw in de Nederlandse en in de internationale rechtsorde. Er is in dat licht ook geen sprake van strijd met artikel 1 van de Grondwet, omdat er geen sprake is van gelijke gevallen waarin Nederlanders verschillend worden behandeld. In de Rijkswet op het Nederlanderschap bestaat dit onderscheid reeds bij intrekking van het Nederlanderschap na een onherroepelijke veroordeling op grond van een van de misdrijven die in artikel 14, tweede lid, van de RWN zijn opgesomd. Deze opsomming is in 2016 nog bij Rijkswet aangevuld.

In de uitspraak Biao tegen Denemarken (uitspraak van 25 maart 2014, EHRM, 38590/10) gaat het om een onderscheid dat wordt gemaakt inzake het recht op gezinshereniging. Het Hof concludeert in meerderheid dat er sprake is van een ongerechtvaardigd onderscheid tussen personen die gedurende 28 jaar de Deense nationaliteit bezitten danwel hier gedurende 28 jaar wonen en andere Denen, die niet aan deze vereisten voldoen. Dit is een onderscheid van een geheel andere orde. Gelet op het feit dat het Europees Verdrag inzake Nationaliteit zowel voorziet in gronden voor intrekking als in bescherming van staatloosheid, en hiermee een

onderscheid tussen personen met een meervoudige- en een enkelvoudige nationaliteit reeds is gegeven, acht ik het niet waarschijnlijk dat het EHRM zal concluderen dat er sprake is van een ongerechtvaardigd onderscheid in deze. Het voorstel bevoordeelt naar mijn oordeel op geen enkele manier personen van Nederlandse etniciteit, nog daargelaten dat dit begrip in mijn ogen niet hanteerbaar is.

De uitspraak Hode en Abdi (uitspraak van 6 februari 2013, EHRM, 22341/09) ziet op ongelijke behandeling tussen studenten en arbeiders enerzijds en anderzijds vluchtelingen die voorafgaand aan de vlucht getrouwd zijn ten aanzien van het recht op familieleven, specifiek ten aanzien van het verkrijgen van een vergunning voor kort verblijf. Het Hof acht deze ongelijke behandeling niet in lijn met artikel 8 en 14 EVRM. Ik zie, mede in het licht van wat ik hiervoor heb opgemerkt, niet hoe dit arrest relevant is voor het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering vanuit het fundamentele perspectief van burgerschapsrechten niet zoveel mogelijk ruimte heeft benut om gelijkheid tussen terugkeerders te bewerkstelligen, behoudens uitzonderingen in verband met het doorkruisen van strafrechtelijke vervolging en of de regering het bevredigend en wenselijk vindt dat personen die erin geslaagd zijn in het Koninkrijk terug te keren hun burgerschapsrechten grotendeels of geheel kunnen behouden.

Het doel van de intrekking van het Nederlanderschap is gelegen in het beschermen van de nationale veiligheid, doordat zo veel mogelijk voorkomen wordt dat betrokkene terugkeert naar Nederlands grondgebied. Dit is, wanneer betrokkene eenmaal is teruggekeerd, niet aan de orde. Betrokkene kan in dat geval waar mogelijk en opportuun strafrechtelijk worden vervolgd. Na een veroordeling voor een terroristisch misdrijf kan op basis van artikel 14, tweede lid, het Nederlanderschap worden ingetrokken.

3. Plaatsing op de lijst van terroristische organisaties

De leden van de VVD-fractie vragen wat de andere bronnen zijn waar de Minister gebruik van zal kunnen maken voor vaststelling van de lijst en wat de procedure is voor vaststelling. Deze leden vragen voorts hoe een organisatie weer van de lijst afkomt. De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben enkele vragen bij totstandkoming van de lijst van organisaties die deelnemen aan een nationaal of internationaal conflict en een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. De leden van de PvdA-fractie vragen welke criteria de regering hanteert om te bepalen wat wel en niet een terroristische organisatie is. Deze leden vragen onder welke omstandigheden de via het wetsvoorstel nagestreefde bevoegdheden betrekking kunnen hebben op personen die niet met het mondiale jihadisme in verband kunnen woorden gebracht.

Er zijn andere bronnen beschikbaar, bijvoorbeeld dreigingsanalyses van de NCTV, rapportages van internationale organisaties, maar ook wetenschappelijke publicaties naar het leven in door ISIS bezette gebieden. De lijst wordt vastgesteld door een besluit van de rijksministerraad. De lijst zelf wordt niet getoetst in rechte, maar kan via de band van het individuele intrekkingsbesluit wel getoetst worden door de bestuursrechter. De plaatsing op de lijst zelf is geen besluit in de zin van de Awb, omdat er geen rechtsgevolgen verbonden zijn aan de plaatsing op de lijst. Wanneer een organisatie ten onrechte op de lijst is gezet, zal dit dus in het kader van de toetsing van het individuele intrekkingsbesluit aan de orde kunnen komen.

Het gaat hierbij om een zeer selecte categorie organisaties, waarover in redelijkheid geen twijfel zal bestaan over de plaatsing op de lijst. Het gaat om organisaties, die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid als gevolg van een antiwesterse of anti-Nederlandse gezindheid in combinatie met het plegen van geweld tegen westerse of Nederlandse belangen, dan wel het hebben van een intentie daartoe. Dit zijn organisaties die:

a) geweld gebruiken om hun ideologische doeleinden te verwezenlijken/ een ideologie hanteren waarvan geweld deel uitmaakt;
b) daarbij een antiwesterse (en daarmee anti-Nederlandse) agenda hanteren; en
c) een antiwesterse agenda ook in de praktijk brengen, aanslagen plegen of hebben gepleegd tegen en in het Westen.

Het enkel aanhangen van een bepaalde ideologie is, in reactie op de vraag van de ChristenUnie-fractie, niet voldoende. Het moet gaan om een De gewelddadige ideologie die ook in de praktijk wordt gebracht. Organisaties die aan deze criteria voldoen zijn op dit moment Al Qaida en ISIS, inclusief hun respectievelijke (regionale) onderafdelingen/ filialen en partnerorganisaties. Van deze groepen gaat een geweldsdreiging uit tegen het Westen en daarmee ook tegen Nederland, Nederlanders of Nederlandse belangen. De lijst is dynamisch en de Rijksministerraad kan organisaties toevoegen dan wel schrappen. Ook het van de lijst halen van een bepaalde organisatie zal een besluit zijn van de rijksministerraad.

De directe aanleiding van dit wetsvoorstel is gelegen in de opkomst van het uitreizen van Nederlandse, geradicaliseerde personen die zich aan de zijde van extremistische, jihadistische en terroristische organisaties scharen in een gewapend conflict in het buitenland. Het belang voor intrekking van het Nederlanderschap is hierbij gelegen in de dreiging van deze personen voor Nederland. Deze dreiging komt voort uit het feit dat zij in conflictgebieden trainingen ondergaan, gevechtservaring opdoen en dieper onder worden gedompeld in de jihadistische ideologie. Indien zij terugkeren naar het Westen, kunnen zij hun opgedane ervaringen inzetten voor het (al dan niet in opdracht) plegen van aanslagen. Bovendien steunen en versterken zij terroristische organisaties die zich in woord en daad op gewelddadige wijze richten tegen het westen, en als zodanig op de door de rijksministerraad vastgestelde lijst worden geplaatst. De lijst is niet beperkt tot organisaties met een specifieke ideologie. In beginsel zouden in de toekomst ook organisaties die op grond van een andere ideologie een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid op deze lijst geplaatst kunnen worden. Momenteel heb ik hierbij echter exclusief organisaties op het oog die met het mondiale jihadisme in verband kunnen worden gebracht. In dit kader merk ik nog dat voor plaatsing op de lijst niet relevant is hoe de organisatie zichzelf ziet, en evenmin hoe haar sympathisanten of tegenstanders haar zien. Waar het om gaat is of de organisatie een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid.

Plaatsing op de lijst heeft geen rechtsgevolgen. De kans dat een op deze lijst geplaatste organisatie hier gemotiveerd verweer tegen kan voeren, wordt verwaarloosbaar geacht.

4. De individuele gedragingen en het intrekkingsbesluit

De leden van de VVD-fractie vragen hoe bijgehouden en vastgesteld wordt of een persoon zich heeft aangesloten bij zo’n organisatie en hoe wordt vastgesteld of een persoon tot inkeer komt en zich distantieert van zo’n organisatie. Voorts vragen de leden van de VVD-fractie hoe de feitelijke gedragingen worden vastgesteld waaruit kan worden afgeleid

dat iemand zich heeft aangesloten bij een in de lijst opgenomen terroristische organisatie en wanneer er sprake is van voldoende zekerheid.

De aansluiting zal moeten blijken uit de gedragingen van de betrokkene. In de praktijk zal er in alle gevallen sprake zijn van een ambtsbericht van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten waaruit deze gedragingen blijken. Dit ambtsbericht kan gebaseerd zijn op een veelheid van bronnen, waaronder informatie van informanten, reisgegevens en uitingen op social media. Van geval tot geval zal bepaald moeten worden wanneer er sprake is van voldoende zekerheid over de feiten.

Wanneer iemand tot inkeer is gekomen, zal dit eveneens moeten blijken uit de gedragingen van de betrokkene, en ook dit zal moeten blijken uit dergelijke bronnen. Wanneer dat het geval is, zal betrokkene niet langer een bedreiging voor de nationale veiligheid zijn en zal er dus ook geen ambtsbericht worden uitgebracht. Dit wordt overigens, gelet op de aard van de gedragingen die bij dit wetsvoorstel aan de orde is, niet waarschijnlijk geacht.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering de zorgen van onder andere Amnesty International en het CRM deelt met betrekking tot de voorzienbaarheid van de intrekking van het Nederlanderschap.

De voorgestelde wetsbepaling biedt in mijn ogen voldoende rechtszekerheid en duidelijkheid. Het is dan ook niet voor te stellen dat burgers als het ware «per ongeluk» in een situatie terecht komen waarin zij het Nederlanderschap verliezen omdat ze zich te goeder trouw hebben aangesloten bij een organisatie die achteraf een terroristische organisatie bleek te zijn. Het gaat hier om zeer specifieke organisaties, waarvan algemeen bekend is dat deze zich tegen de westerse samenleving keren en geweld niet schuwen. De voorzienbaarheid van de maatregel is in dat licht groot. De formulering dat aansluiting bij een terroristische organisatie uit de gedragingen van betrokkene moet blijken, betekent bovendien dat het enkele feit dat betrokkene is uitgereisd naar een gebied waar een dergelijke organisatie actief is, nog niet betekent dat het Nederlanderschap zal worden ingetrokken.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben in dit verband enkele vragen over de intrekking van het Nederlanderschap in het licht van het Rottmann-arrest.

De voorgestelde maatregel is naar het oordeel van de regering in lijn met het Rottmann-arrest. Het Rottmann-arrest impliceert dat er bij intrekking van het Unieburgerschap een evenredigheidsafweging dient plaats te vinden. Dit is gewaarborgd in het wetsvoorstel, doordat het verlies van het Nederlanderschap pas optreedt na een individueel besluit tot intrekking van het Nederlanderschap, waarin een dergelijke afweging kan worden gemaakt. De passage die door de leden van de GroenLinks-fractie is aangehaald, ziet op de belangenafweging die in het Rottmann arrest plaatsvindt. In dat specifieke geval ging het om de intrekking van de nationaliteit wegens fraude bij de verkrijging. Het gaat bij deze bevoegdheid om de bedreiging voor de nationale veiligheid, die van de persoon uitgaat. In het licht van de ernst van de gedragingen die aanleiding geven deze bedreiging aan te nemen, is de evenredigheid daarmee in beginsel gegeven.

Deze leden vragen voorts naar de Algemene Maatregel van Rijksbestuur (AMVRB), waarin de criteria voor de belangenafweging worden opgenomen.

Het ontwerp van deze AMVRB is in voorbereiding, en nog niet gereed. In de Algemene maatregel van Rijksbestuur zullen de verschillende aspecten van de belangenafweging worden vastgelegd. Het gaat hier om de opportuniteit van de intrekking in het licht van alternatieve maatregelen als opsporing en vervolging, de individuele omstandigheden van de persoon en de gevolgen vanuit unierechtelijk perspectief.

De leden van deze fractie hebben daarnaast enkele vragen over de intrekking van het Nederlanderschap in het licht van artikel 7, eerste lid, onderdeel d van het Europees Verdrag inzake Nationaliteit.

Het Europees Verdrag inzake Nationaliteit biedt in artikel 7, eerste lid, onderdeel d een internationaalrechtelijke grondslag om de nationaliteit in te trekken wanneer de essentiële belangen van de staat ernstig geschonden zijn. Het is aan de lidstaten om aan deze niet rechtstreeks werkende bepaling een nadere invulling te geven. De voorgestelde maatregel, waarbij het Nederlanderschap wordt ingetrokken in het belang van de nationale veiligheid is naar het oordeel van de regering een aanvaardbare invulling hiervan. Dit hoeft niet in de wettekst zelf tot uitdrukking te worden gebracht door toevoeging van het woord «ernstig», zoals de leden suggereren. Dit is immers evenmin gebeurd bij intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14, tweede lid. Als iemand zich in het buitenland heeft aangesloten bij een organisatie die een gevaar vormt voor de nationale veiligheid, mag er zonder meer van uit worden gegaan dat deze persoon de belangen van Nederland ernstig schaadt. Dat ligt als het ware in het criterium besloten.

Evenals bij het huidige artikel 14, tweede lid, is het hierbij ook niet noodzakelijk om in alle individuele gevallen te toetsen of er sprake is van gedrag dat de essentiële belangen van de Staat ernstig schaadt. Bij intrekking van het Nederlanderschap wordt getoetst aan de Rijkswet op het Nederlanderschap, en niet aan het verdrag. Dit is dan ook, anders dan de leden van deze fractie lijken te veronderstellen, niet hetgeen bewezen moet worden. Het is naar het oordeel van de regering niet zo dat er sprake zou zijn van vage criteria op grond waarvan het Nederlanderschap kan worden ingetrokken. De wettelijke criteria zijn voldoende helder, waardoor voor een ieder voorzienbaar is wanneer het Nederlanderschap kan worden ingetrokken. De voorzienbaarheid van de intrekking is juist een van de overwegingen van de regering geweest om niet zonder meer het criterium van artikel 7, eerste lid, onderdeel d op te nemen in nationale wetgeving, maar om in de nationale wetgeving zelf een meer precieze definiëring te geven van de intrekkingsgronden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om verdere verduidelijking wat bedoeld wordt met de woorden «indien uit zijn gedragingen blijkt dat hij zich bij een organisatie heeft aangesloten» (artikel 14 lid 4 RWN wetsvoorstel).

Het begrip «gedragingen» is een breed begrip, dat een veelheid van feitelijke handelingen kan omvatten. Het huwen van een strijder van bijvoorbeeld ISIS kan, in combinatie met overige omstandigheden van het geval, leiden tot de conclusie dat betrokkene zich heeft aangesloten bij een terroristische organisatie. Het is wenselijk om een onderscheid te maken tussen de gedragingen zelf en de bron waaruit de gedragingen blijkt. Het plaatsen van berichten op social media, dat zij als voorbeeld noemen, zal op zichzelf geen gedraging zijn, maar kan natuurlijk wel een bron zijn waaruit blijkt dat betrokkene zich bij een organisatie heeft aangesloten. Het huwen van een jihadstrijder, dat zij eveneens als voorbeeld noemen, kan onder omstandigheden wel een gedraging zijn waaruit de aansluiting bij de organisatie blijkt.

De leden van de SGP-fractie vragen of het vanuit preventief oogpunt een gelukkig signaal is dat, zelfs al zou het een vrijwel theoretische situatie blijven, deelname aan organisaties die officieel als bedreiging voor de nationale veiligheid zijn aangemerkt volgens het voorstel met een sisser kan aflopen. Zij vragen hoe het interpreteren van de nationale veiligheid als een voor betrokkene ontlastende omstandigheid te rijmen is met de memorie van toelichting, waarin gesteld wordt dat bij terugkeer te vrezen valt voor een aanslag wanneer men zich uit vrije wil heeft ingezet voor en de belangen heeft gediend van een organisatie die op de zwarte lijst staat.

Laat ik voorop stellen dat het wetsvoorstel naar mijn oordeel een duidelijk signaal afgeeft dat een ieder die zich aansluit bij een organisatie die een gevaar vormt voor de nationale veiligheid het Nederlanderschap kan verliezen. Dat laat onverlet dat zich individuele omstandigheden kunnen voordoen waarbij de belangenafweging anders uitvalt. Dit zullen in mijn ogen zeer uitzonderlijke gevallen zijn, maar het is niet op voorhand uit te sluiten.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering in individuele situaties actief zal moeten toetsen of contra-indicaties beschikbaar zijn die maken dat intrekking van het Nederlanderschap niet alleen wegens onder meer persoonlijke omstandigheden, maar ook wegens het ontbreken van voldoende bedreiging van de nationale veiligheid disproportioneel zou zijn.

In de praktijk zal de beoordeling van het gevaar voor de nationale veiligheid, dat van betrokkene uitgaat, in handen liggen van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Daarbij kan een veelheid van feitelijke omstandigheden een rol spelen. Als sprake is van duidelijke en overtuigende ontlastende informatie, dan zal de conclusie dat betrokkene een gevaar is voor de nationale veiligheid niet getrokken worden door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

De leden hebben voorts enkele vragen over hoe de beoordeling van de bedreiging die van individuele betrokkenen uitgaat voor de nationale veiligheid zich verhoudt tot de beoordeling van de aansluiting bij een organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid.

In het wetsvoorstel wordt ervan uitgegaan dat wie zich heeft aangesloten bij de organisatie in beginsel een gevaar is voor de nationale veiligheid. Betrokkene onderschrijft dan immers de doelstellingen van de organisatie en verricht feitelijke handelingen die bijdragen aan het realiseren van deze doelstellingen. Ook op het oog lichtere werkzaamheden voor de organisatie sluiten niet uit dat betrokkene een gevaar is voor de nationale veiligheid. Ook in die situatie steunt betrokkene een terroristische organisatie, is het aannemelijk dat betrokkene verder radicaliseert en in aanraking komt met middelen en methoden voor geweldpleging. De situatie die de leden van de SGP-fractie schetsen, waarin iemand die gewelddadig heeft huisgehouden niet als een gevaar voor de nationale veiligheid wordt gezien, maar iemand die huishoudelijk werk verricht wel, is mijns inziens niet denkbaar.

Zij vragen in hoeverre volgens de regering, gelet op de achtergronden van terugkeerders, zich de kans voordoet dat het Nederlanderschap niet kan worden ingetrokken omdat dat de strafrechtelijke vervolging op onaanvaardbare wijze zou doorkruisen. Deze leden vragen of de universele rechtsmacht doorgaans toereikend is om het merendeel van de aan de orde zijnde strafbare feiten te vervolgen.

Naar zijn aard is de vervolging van strafbare feiten, die begaan zijn in een oorlogsgebied, bijzonder lastig. De bewijsgaring, veroordeling en tenuitvoerlegging van de straf is immers zeer lastig in dergelijke gebieden. Het is desalniettemin niet ondenkbaar dat er op enig moment vervolging wordt ingesteld tegen iemand, die ook in aanmerking zou komen voor intrekking van het Nederlanderschap. Het gaat er dan in de kern om dat verschillende overheidsorganisaties niet langs elkaar heen werken, en de intrekkingshandelingen niet in de weg gaan staan aan strafrechtelijke vervolging.

Op basis van een verdenking van een strafbaar feit kunnen het Openbaar Ministerie en de opsporingsdiensten optreden als zij krachtens het Nederlandse strafrecht tot opsporing en vervolging bevoegd zijn, voor zover niet door het volkenrecht begrensd. De Nederlandse rechtsmacht (art. 2–8c Wetboek van Strafrecht) geldt in ieder geval voor strafbare feiten gepleegd in Nederland of aan boord van een Nederlands vaartuig of luchtvaartuig. Voor misdrijven die in het buitenland zijn begaan, moet worden bezien of Nederland over dat misdrijf (extraterritoriale) rechtsmacht kan uitoefenen. Daarbij geldt als algemene regel van het volkenrecht dat landen steeds minder aanspraak zouden mogen maken op de uitoefening van rechtsmacht ten aanzien van feiten die in het buitenland zijn begaan naarmate de band met de eigen rechtsorde minder hecht wordt. Een hecht aanknopingspunt bij de eigen rechtsorde kan bijvoorbeeld worden gevonden in de nationaliteit van de verdachte of slachtoffer (eigen onderdaan) of in het geschonden nationaal belang. De wettelijke regeling inzake de uitoefening van extraterritoriale rechtsmacht is dan ook aan de hand van deze aanknopingspunten vormgegeven.

In aanvulling hierop kan in internationale verdragen zijn voorzien in mogelijkheden van strafvervolging zonder een dergelijk aanknopingspunt. Het gaat dan om zeer ernstige misdrijven waarvan binnen de internationale gemeenschap consensus bestaat dat deze in ieder land berecht moeten kunnen worden, ongeacht waar zij zijn gepleegd (luchtvaartmisdrijven, valsemunterij, terroristische misdrijven). Nederland kan verdachten van dergelijke ernstige misdrijven vervolgen onder de voorwaarden die daaraan krachtens verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie worden gesteld (vgl. art. 6 Wetboek van Strafrecht). Zo heeft Nederland op grond van het op 15 december 1997 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de bestrijding van terroristische bomaanslagen, ook rechtsmacht gevestigd over misdrijven genoemd in artikel 2 van dit verdrag indien een dergelijk misdrijf in het buitenland is begaan en de verdachte geen Nederlandse nationaliteit heeft, maar zich wel in Nederland bevindt.

Op basis hiervan beschikt Nederland over voldoende mogelijkheden tot het uitoefenen van strafrechtelijke rechtsmacht wanneer enig Nederlands belang aan de orde is. Daarnaast kan extraterritoriale rechtsmacht worden uitgeoefend overeenkomstig de voorwaarden die in de verschillende internationale strafrechtelijke instrumenten zijn vastgelegd. Hierbij dient te worden aangetekend dat in internationaal verband het land waar de ernstige misdrijven zijn begaan of wiens onderdanen het betreft dan wel wiens directe belangen zijn geschaad, vanwege het sterkere aanknopingspunt gewoonlijk de regie heeft op de opsporingsactiviteiten. Het leidende land bepaalt de strategie en tactiek van de aanpak en geeft aan andere landen aan of en welke vervolgacties nodig zijn. De inzet van andere landen heeft een ondersteunend en faciliterend karakter. Met dit uitgangspunt wordt voorkomen dat onderzoekshandelingen van het leidende land worden doorkruist en opsporingsonderzoeken worden geschaad. Zowel ten behoeve van de opsporing en vervolging door Nederlandse autoriteiten als ter ondersteuning van de uitoefening van

rechtsmacht door andere landen vindt in het kader van internationale rechtshulp actieve samenwerking en informatiewisseling plaats, binnen de kaders van de Nederlandse wet en het volkenrecht. Dit geldt in versterkte mate voor de opsporing en vervolging van verdachten van terroristische misdrijven, gelet op de dreiging die van het mondiaal jihadisme uitgaat. De urgentie van een gezamenlijke internationale aanpak wordt breed gedeeld en Nederland maakt zich sterk voor hechte samenwerkingsverbanden in de diverse internationale gremia.[3]

5. Rechtsbescherming

De leden van de SP-fractie hebben enkele vragen met betrekking tot de rechtsbescherming, die ik graag in onderlinge samenhang beantwoord. De leden van de GroenLinks-fractie hebben eveneens enkele vragen over de rechtsbescherming, waarin zij onder andere vragen naar het eventueel uitbrengen van een voornemen, het moment dat betrokkene op de hoogte zal komen van de intrekking en welke informatie aan de intrekking ten grondslag ligt.

Het gaat hier om personen van wie het Nederlanderschap is ingetrokken, en ongewenst zijn verklaard, omdat zij een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Vanuit dat oogpunt kan betrokkene niet worden toegelaten tot Nederland, en derhalve zal betrokkene ook niet op de zitting bij de bestuursrechter aanwezig te zijn bij de behandeling van het beroep. Dat geldt overigens niet voor de overige bestuurlijke maatregelen. Betrokkene heeft wel het recht om te kunnen spreken met zijn advocaat. Het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap wordt in alle gevallen op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend gemaakt, en dit is dus zonder meer kenbaar voor betrokkene en zijn advocaat. Dit besluit zal de intrekking van het Nederlanderschap overtuigend moeten onderbouwen.

In de regeling van de toegang tot de onderliggende stukken wijkt het wetsvoorstel niet af van hetgeen in Nederland geldt onder de Awb. In de memorie van toelichting ben ik hier uitgebreid op ingegaan. In het kader van de beroepsprocedure zijn partijen op grond van artikel 8:27 en 8:28 van de Awb desgevraagd verplicht alle inlichtingen aan de rechtbank te verschaffen. Artikel 8:29 van de Awb voorziet in een geclausuleerde uitzondering hierop. Met een beroep op gewichtige belangen, waaronder begrepen de nationale veiligheid, kunnen partijen die verplicht zijn inlichtingen te verstrekken, deze weigeren dan wel de rechtbank mededelen dat uitsluitend de rechtbank van de inlichtingen kennis zal kunnen nemen. Indien de rechtbank dit beroep gerechtvaardigd acht, vervalt de verplichting de gegevens te verstrekken. In dat geval zal de advocaat en betrokkene dus geen recht op inzage hebben in alle stukken. Dit is ook niet in alle gevallen mogelijk, omdat hiermee de werkwijze en het actuele kennisniveau van de AIVD, en zelfs de levens van informanten, in gevaar kunnen komen.

Betrokkene heeft het recht om verweer te voeren, bijvoorbeeld door ontlastende informatie in te brengen in de procedure. Voorts gelden in Nederland de gebruikelijke procesregels van de Awb. Dit betekent dat de rechtbank de bevoegdheid heeft om getuigen op te roepen. Ook kunnen partijen op eigen initiatief getuigen oproepen. Voor partijen zijn er aldus twee mogelijkheden om de verschijning van getuigen en deskundigen te bewerkstelligen, namelijk via een verzoek aan de rechtbank om de betrokkenen op te roepen of rechtstreeks door dezen ter zitting mee te

[3] Bijlage moties en toezeggingen bij de Brief bij de zesde voortgangsrapportage Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme, verzonden op 11 juli 2016, ons kenmerk 779815, pagina 2–3

brengen dan wel hen bij deurwaardersexploit of aangetekende brief op te roepen.

Er zal geen voornemen vooraf gaan aan het intrekkingsbesluit, noch aan de hierop volgende ongewenstverklaring. Dit ligt niet voor de hand, gelet op het doel van de intrekking, bescherming van de nationale veiligheid. Dit vereist immers onmiddellijk handelen. Het besluit wordt op de wettelijk voorgeschreven manier bekend gemaakt, in Europees Nederland conform de regels van de Awb. Dit betekent dat het besluit in beginsel toegezonden wordt en, wanneer dit onmogelijk is, gepubliceerd wordt in de Staatscourant. Wanneer betrokkene kennis neemt van het besluit, zal hij rechtsbijstand kunnen verkrijgen door op eigen initiatief een advocaat te benaderen. Wanneer hij niet op eigen initiatief rechtsbijstand verkrijgt, zal hierin op de gebruikelijke wijze worden voorzien, via de Raad voor de rechtsbijstand.

Het is moeilijk te voorspellen of en wanneer betrokkene op de hoogte zal komen van de intrekking van het Nederlanderschap. Het is voorstelbaar dat betrokkene nog steeds contact onderhoudt met bijvoorbeeld familie alhier en langs die weg op de hoogte wordt gebracht van het intrekkingsbesluit. Het is echter niet uit te sluiten dat dit pas op een later tijdstip geschiedt, bijvoorbeeld wanneer betrokkene zich meldt aan de grens. De rechter zal zich een oordeel moeten vormen over het besluit op basis van de beschikbare informatie. Het is, bijvoorbeeld in de context van vreemdelingenbewaring, niet ongebruikelijk dat de rechter zich bij de toetsing van een besluit, alleen baseert op het besluit van de Minister en eventueel op de achterliggende stukken. In dat opzicht verschillen dergelijke zaken niet van andere bestuursrechtelijke zaken.

De aan het woord zijnde leden vragen hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de eisen die het Hof van Justitie van de Europese Unie aan artikel 47 Handvest stelde in het arrest ZZ tegen het Verenigd Koninkrijk (arrest van 4 juni 2013, ZZ tegen Secretary of State for the Home Department, Zaak C-300/11). Voorts vragen de leden waarom de voorgestelde rechterlijke toets alleen van toepassing bij de intrekking op grond van artikel 14 lid 4, en niet op grond van het derde lid van artikel 14, en of er sprake is van een marginale of een volle toets van het intrekkingsbesluit. Tot slot vragen zij of artikel 47 Handvest niet een volle rechterlijke toets van zowel de feiten als de juridische merites vereist en op welke wijze de bestuursrechter dit kan en zal realiseren.

Naar het oordeel van de regering is de voorgestelde regeling in overeenstemming met het Handvest, ook op het punt van de toegang tot geheime informatie. Op dit punt sluit de regeling volledig aan bij de bestaande regeling op dit punt. Het door de leden aangehaalde arrest van ZZ tegen het Verenigd Koninkrijk ziet op een situatie waarin iemand de toegang tot het grondgebied is ontzegd om redenen van openbare veiligheid. Het Hof concludeert in deze situatie dat de bevoegde nationale rechter erop toe dient te zien dat ingeval de redenen die ten grondslag liggen aan een besluit tot weigering van de toegang en het daarop betrekking hebbende bewijsmateriaal, door de bevoegde nationale autoriteit aan de betrokkene niet nauwkeurig en volledig bekend worden gemaakt, dit beperkt blijft tot het strikt noodzakelijke, en dat aan de betrokkene hoe dan ook de essentie van die redenen op zodanige wijze wordt meegedeeld dat naar behoren rekening wordt gehouden met de noodzakelijke vertrouwelijkheid van het bewijsmateriaal.

Het genoemde arrest staat dus nadrukkelijk toe dat niet alle aan het besluit ten grondslag liggende informatie meegedeeld wordt aan de belanghebbende in het belang van de nationale veiligheid. De bekend-

making van dat bewijsmateriaal kan immers, in de woorden van het Hof, op rechtstreekse en bijzondere wijze de staatsveiligheid schaden, doordat die bekendmaking het leven, de gezondheid of de vrijheid van personen in gevaar kan brengen of specifieke door de nationale veiligheidsautoriteiten gehanteerde onderzoeksmethoden kan onthullen, en er aldus ernstig afbreuk aan kan doen, of zelfs kan beletten, dat die autoriteiten ook in de toekomst hun taken vervullen (rechtsoverweging 66). Dit dient evenwel tot het minimum te zijn beperkt, waarbij de essentie wel wordt meegedeeld. Hieraan zal zijn voldaan, daar het besluit zelf de kern van de gronden voor intrekking zal bevatten. Het ambtsbericht zal het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap moeten dragen. Daarnaast is het vereist dat een nationale rechter een onafhankelijk onderzoek kan verrichten van alle door de bevoegde nationale autoriteit aangevoerde juridische en feitelijke gegevens en overeenkomstig de nationale procedurevoorschriften moet kunnen beoordelen of de staatsveiligheid zich tegen een mededeling aan de belanghebbende verzet. Ook hieraan is voldaan: op basis van artikel 8:29 van de Awb kunnen partijen die verplicht zijn inlichtingen te verstrekken, deze weigeren dan wel de rechtbank mededelen dat uitsluitend de rechtbank van de inlichtingen kennis zal kunnen nemen. Indien de rechtbank dit beroep gerechtvaardigd acht, vervalt de verplichting de gegevens te verstrekken.

Bij intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14, vierde lid is voorzien in een verplichte kennisgeving als de belanghebbende geen beroep heeft ingesteld. Op grond daarvan wordt uitgegaan van de fictie dat toch beroep is ingesteld, waardoor de rechtbank het besluit, ondanks dat er van de zijde van belanghebbende geen bezwaren zijn aangebracht, zal moeten toetsen. De Rijkswet voorziet er in dat geval in dat de rechtbank het beroep gegrond verklaart indien het besluit in strijd is met de wet, dan wel bij afweging van alle daarbij betrokken belangen in redelijkheid niet gerechtvaardigd is. De voorgeschreven wijze van toetsing is alleen van toepassing op het vierde lid, omdat betrokkene bij intrekking van het Nederlanderschap op grond van het derde lid alleen zelf beroep kan instellen. De rechtbank zal zich dan nog steeds een oordeel vormen over de rechtmatigheid van het besluit, maar daarbij zal hij gebruik kunnen maken van de tegen het besluit aangevoerde bezwaren.

Bij de toetsing van het besluit door de rechtbank zal rekening moeten worden gehouden met de in Nederland gebruikelijke verhoudingen tussen de uitvoerende macht en de rechterlijke macht. Dit betekent dat de rechtbank toetst of de Minister in redelijkheid tot het besluit heeft kunnen komen, maar niet zijn eigen oordeel in de plaats stelt van het oordeel van de Minister. Daarbij geldt dat de rechter de vaststelling van de feiten indringend toetst, maar de ten aanzien van de belangenafweging terughoudend. Deze gebruikelijke wijze van toetsing in het bestuursrecht is in overeenstemming met artikel 47 van het Handvest.

De leden van de SGP-fractie ragen waarom de regering geen mogelijkheden heeft opgenomen om het ambtshalve beroep achterwege te laten wanneer betrokkenen evident van het voorgenomen besluit op de hoogte was of wanneer zelfs uit uitlatingen blijkt dat hij geen behoefte heeft aan behoud van het Nederlanderschap.

De intrekking van het Nederlanderschap op basis van informatie van de veiligheidsdiensten is een bestuursrechtelijk besluit, waartegen rechtsbescherming bij de bestuursrechter openstaat. Het ambtshalve instellen van beroep door de Minister garandeert dat er in alle gevallen rechterlijke toetsing van de afweging van de Minister plaatsvindt, terwijl tegelijkertijd recht wordt gedaan aan de onderscheiden verantwoordelijkheden van bestuur en rechtspraak. De wens van betrokkene om zich weinig aan te

trekken van de Nederlandse rechtsorde is hierin niet doorslaggevend. Dit is vergelijkbaar met het ambtshalve instellen van beroep na het opleggen van een bewaringsmaatregel. Ook daar is het zo dat de wens van betrokkene niet relevant is voor het instellen van ambtshalve beroep. De achterliggende ratio is daarbij dat een vergaande bestuurlijke bevoegdheid in alle gevallen rechterlijke toetsing rechtvaardigt. Het gaat hierbij derhalve niet alleen om het belang van betrokkene zelf bij het instellen van beroep, maar ook om het bewaren van een juist evenwicht tussen uitvoerende macht en rechterlijke macht.

6. Kenbaarheid van de meervoudige nationaliteit

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering kan weten of iemand naast de Nederlandse nationaliteit nog een andere nationaliteit heeft, gelet op het feit dat de BRP sinds 2014 geen vreemde nationaliteit meer registreert bij Nederlanders. Zij vragen voorts of het niet het overwegen waard is om in een volgende release van Basisregistratie Personen een extra functionaliteit te realiseren zodat de tweede nationaliteit ook geregistreerd kan worden. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de voorgestelde wijziging niet van afnemende meerwaarde zal zijn nu sinds 2014 de tweede nationaliteit niet meer geregistreerd wordt.

Het registreren van de tweede nationaliteit is niet van invloed op het bezit van de tweede nationaliteit. Het bezit van de tweede nationaliteit is afhankelijk van het recht van het land van de tweede nationaliteit. Het feit dat de Nederlandse overheid gestopt is met het registreren van de tweede nationaliteit van Nederlanders betekent dus niet dat er geen sprake is van een tweede nationaliteit. De BRP bevat nog wel historische gegevens over de tweede nationaliteit. Voor een deel van de groep personen waarop dit wetsvoorstel ziet is daarmee nog steeds uit de BRP kenbaar of betrokkene een tweede nationaliteit heeft. In andere gevallen zal het bezit van een andere nationaliteit moeten blijken uit het recht van de tweede nationaliteit. De afstammingsrelaties en de geboorteplaats van betrokkene kunnen belangrijke aanknopingspunten zijn om de tweede nationaliteit te bepalen.

De wetgever heeft de registratie van de tweede nationaliteit in 2014 losgelaten om tegemoet te komen aan de wens van Nederlanders die een dubbele nationaliteit hebben en van hun tweede nationaliteit geen afstand kunnen doen, maar die daarmee in het dagelijks leven niet steeds en vele generaties lang geconfronteerd willen worden. Ik zie geen aanleiding om deze afweging anders te maken.

7. Overige vragen

De leden van de SP-fractie hebben enkele vragen over de nadruk op repressie in dit wetsvoorstel, in het licht van de mogelijkheden voor preventie.

De dynamiek van de huidige problematiek van radicalisering en uitreis van Nederlanders naar Syrië vereist een breed palet aan preventieve en repressieve maatregelen. Met een combinatie van persoonsgerichte interventies en preventieve maatregelen – samengebundeld in het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme – werkt de overheid samen met maatschappelijke partners aan een weerbare samenleving die in staat is de verhoogde dreiging nu en in de toekomst het hoofd te bieden en processen die leidden tot radicalisering en spanningen te voorkomen. Uit de meest recente voortgangsrapportage blijkt dat er de afgelopen periode grote inzet heeft plaatsgevonden op preventie. Zo is in de voortgangsrapportage bij het Actieprogramma nadrukkelijk aandacht voor de voortgang

op het terrein van preventie. Bij de meest recente zesde voortgangsrapportage is bijvoorbeeld bekend gemaakt dat naast de tien gemeenten die eind 2015 gelden ontvangen hebben om hun lokale aanpak te versterken voor 2016 aan nog tien additionele gemeenten of regio's versterkingsgeld is toegekend. Hiermee komt het totaal aan toegekende versterkingsgelden aan gemeenten op € 6,7 miljoen. De gefinancierde plannen zijn vooral gericht op het voorkomen van radicalisering en zijn onder andere bedoeld voor het in kaart brengen en analyseren van de problematiek, het opbouwen en onderhouden van netwerken van sleutelfiguren en activiteiten gericht op de directe omgeving van radicaliserende personen. Ook zet het Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering (ROR) volop in op het vergroten van kennis en kunde van professionals. Het ROR heeft in de periode van juni 2015 tot juni 2016 circa 1300 professionals getraind. Voor de rest van dit jaar staan aangevraagde trainingen voor ruim 3000 professionals gepland. Het gaat om professionals werkzaam in de vreemdelingenketen, gevangeniswezen, gemeenten en het onderwijs.[4]

De preventieve maatregelen vormen aldus een wezenlijk onderdeel van de aanpak van de regering. In het onderhavige voorstel gaat het echter om reeds uitgereisde, geradicaliseerde, en veelal in de strijd geharde jihadisten. Dit zijn geen waarschijnlijke kandidaten voor maatregelen in de preventieve sfeer.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het intrekken van het Nederlanderschap een onomkeerbare maatregel vormt.

In beginsel is de intrekking van het Nederlanderschap op grond van dit wetsvoorstel een onomkeerbare maatregel, in die zin dat er niet na verloop van tijd een heroverweging wordt gemaakt ten aanzien van de intrekking. De maatregel verschilt hierin van bijvoorbeeld de overige bestuurlijke maatregelen, die voor een bepaalde periode worden opgelegd. De Rijkswet op het Nederlanderschap bevat wel een mogelijkheid om in bijzondere gevallen en onder strikte voorwaarden het Nederlanderschap te herkrijgen (artikel 14, vijfde lid van de Rijkswet op het Nederlanderschap (nieuw)). De personen van wie op deze grond het Nederlanderschap zal worden ingetrokken, zullen echter geen waarschijnlijke kandidaten zijn voor herkrijging van het Nederlanderschap.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering een reactie te geven op deze speciale positie van minderjarigen en kinderen.

Het oorspronkelijk ingediende wetsvoorstel kende geen wettelijke leeftijdsgrens, maar zou in de praktijk alleen effect hebben gehad op minderjarigen die de meerderjarigheid zeer dicht naderen. Alleen bij deze zestien- en zeventienjarigen zal in de praktijk immers sprake zijn van een duidelijke wilsbepaling, die noodzakelijk is om de aansluiting als vrijwillige daad te kunnen kwalificeren. Bij amendement (Kamerstukken 34 356, nr. 29) is de werking van het wetsvoorstel ook wettelijk beperkt tot meerderjarigen en minderjarigen die de leeftijd van zestien jaar hebben bereikt. Het gaat dus niet om jonge kinderen, die door hun ouders meegenomen zijn naar bijvoorbeeld Syrië, maar om jongeren die uit vrije wil uitreizen en zich aansluiten bij bijvoorbeeld ISIS.

De toepassing van deze bevoegdheid bij zestien- en zeventienjarigen is niet categorisch uitgesloten, maar de leeftijd zal wel worden meegewogen in de belangenafweging, die bij de intrekking van het Nederlanderschap plaatsvindt. De banden met Nederland en met familie in Nederland

[4] Brief bij de zesde voortgangsrapportage Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme, verzonden op 11 juli 2016, ons kenmerk 779815.

kunnen hierbij een rol spelen, maar staan niet in absolute zin in de weg aan intrekking. In sommige gevallen zal, gelet op de ernst van het gevaar voor de nationale veiligheid, ook bij deze personen aanleiding zijn om het Nederlanderschap in te trekken. Dit is naar het oordeel van de regering in lijn met bestaande internationale verplichtingen op dit punt, waaronder verplichtingen uit het IVBPR, IVESCR en het Kinderrechtenverdrag.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat de intrekking van de nationaliteit vanwege het zich vrijwillig in vreemde krijgsdienst begeven, gewijzigd wordt en hebben hier enkele vragen over.

Het huidige artikel 15, eerste lid, onderdeel e, staat op gespannen voet met de uitspraak inzake de zaak Rottmann van het HvJEU. Op grond van deze uitspraak is het noodzakelijk dat er een proportionaliteitsafweging plaatsvindt bij verlies van het Nederlanderschap. Bij een verlies van rechtswege kan deze afweging niet plaatsvinden, omdat hier geen besluit aan ten grondslag ligt. In de praktijk zal het hierbij vrijwel altijd gaan om meerderjarigen. Wanneer er sprake is van een zestien- of zeventienjarige zal moeten worden afgewogen hoe het verrichten van gevechtshandelingen tegen Nederland en het belang van Nederland dat ermee gemoeid is om betrokkene te denaturaliseren tegenover het belang van betrokkene, mede in het licht van zijn minderjarigheid.

De leden wensen bovendien meer verduidelijking hoe de weging van het toepassen van deze maatregel zal zijn, indien er nog een strafrechtelijk proces loopt en de minderjarige mogelijk veroordeeld kan worden tot jeugd-TBS of een vorm van een deradicaliseringstraject.

De deelname aan een vreemde krijgsdienst van een staat die gevechtshandelingen verricht tegen Nederland of een bondgenootschap waar Nederland lid van is, is op zichzelf een grond voor intrekking van de nationaliteit. Hiermee komt tot uitdrukking dat wie zich met gevechtshandelingen tegen Nederland of een bondgenootschap waar Nederland lid van is richt, niet langer kan rekenen op bescherming van de Nederlandse staat. Dit staat volledig los van eventuele strafrechtelijke veroordeling of deradicaliseringsmaatregelen. Deze elementen zijn niet relevant voor de intrekking van het Nederlanderschap op deze grondslag, en zullen derhalve niet worden meegewogen.

Deze leden vragen of er verschil in belangenafweging is bij Nederlanders wiens tweede nationaliteit binnen de Europese Unie is of daarbuiten.

Er is in die zin een verschil in de belangenafweging dat de Unierechtelijke proportionaliteitsafweging niet hoeft plaats te vinden wanneer betrokkene nog een andere Unienationaliteit heeft. Er treedt dan immers geen verlies van het Unieburgerschap op. De overige elementen van de belangenafweging, de persoonlijke omstandigheden van betrokkene en het doorkruisen van strafrechtelijke vervolging, zullen naar verwachting niet wezenlijk worden beïnvloed.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het automatisch ongewenst verklaren niet in het voorstel is opgenomen, dan wel in welke lagere regelgeving dit zal worden opgenomen.

De ongewenstverklaring is geen Koninkrijksaangelegenheid, maar is onderwerp van de wetgeving van de verschillende landen van het Koninkrijk. In Nederland is dit neergelegd in de Vreemdelingenwet 2000. Hierom bevat het voorstel tot wijziging van de Rijkswet hier geen regeling voor.

Deze leden vragen eveneens of de regering van mening is dat ter voorkoming van een dubbele straf degenen die bij de grens worden tegengehouden, na verlies van het Nederlanderschap niet strafrechtelijk vervolgd zouden moeten worden.

Van geval tot geval zal moeten worden afgewogen of degenen die na verlies van het Nederlanderschap aan de grens worden tegengehouden, strafrechtelijk vervolgd kunnen worden, of dat betrokkene direct teruggestuurd kan worden naar het land van herkomst of naar een ander land waarnaar hij kan worden teruggestuurd. De intrekking van het Nederlanderschap is overigens geen punitieve maatregel, er is derhalve geen sprake van het «dubbel straffen» van betrokkene wanneer hij na intrekking van het Nederlanderschap alsnog vervolgd wordt.

Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

«Horizonwetgeving»

De leden van de VVD-fractie hebben vragen gesteld over het vervallen van de wet na vijf jaar. Deze leden kunnen de redenering dat de ingrijpende aard van de voorgestelde bevoegdheden vraagt om een bezinningsmoment over de wenselijkheid van de voortduring van de wet niet volgen. Voorts wijzen deze leden erop dat binnen de wetgeving op het terrein van openbare veiligheid tijdelijkheid van wetgeving nog niet voorkomt. De aan het woord zijnde leden stellen dat het wezen van deze bevoegdheden is dat zij voorhanden moeten zijn wanneer de noodzaak zich aandient; er kan dan volgens deze leden niet worden gewacht op tijdrovende wetgeving. Hierop antwoord ik dat het voorliggende wetsvoorstel inderdaad tot doel heeft de overheid instrumenten te bieden om op te treden wanneer de bescherming van de nationale veiligheid dat vereist. Blijkt op grond van de ervaringen die met deze wet na inwerkingtreding worden opgedaan dat de verwachting is dat het ook na deze periode van vijf jaar wenselijk is om deze bevoegdheden voorhanden te hebben, dan kan de geldigheid voor bepaalde tijd worden verlengd. Ook een verlenging voor onbepaalde tijd (het schrappen van de horizonbepaling) behoort in dat geval tot de mogelijkheden, maar op die afweging wil ik niet vooruitlopen. Ik hecht eraan dat daartoe een moment van overweging wordt gecreëerd waarop zowel de regering als de Staten-Generaal expliciet in de positie worden gebracht om, mede op grond van het voorgeschreven onderzoek naar de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk, een oordeel te vellen over de wenselijkheid van deze wet. In het geval de wenselijkheid van het bestaan van deze wet ook ná vijf jaar inderdaad zou blijken, dan is het uiteraard zaak dat een voorstel daartoe tijdig bij de Tweede Kamer wordt ingediend, zodat er geen «gat» ontstaat.

De aan het woord zijnde leden hebben voorts gevraagd of de inhoud van dit wetsvoorstel wordt betrokken in het lopende onderzoek naar het stelsel van veiligheidswetgeving. Ik neem aan dat deze leden doelen op het onderzoek naar de mogelijkheden om de overzichtelijkheid en de toepasbaarheid van het openbareorderecht te verbeteren. De inhoud van dit wetsvoorstel wordt niet betrokken bij dat onderzoek, aangezien dit wetsvoorstel niet ziet op de handhaving van de (lokale) openbare orde door de burgemeester, maar op de bescherming van de nationale veiligheid door de Minister van Veiligheid en Justitie.

«In het belang van de nationale veiligheid»

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd of het criterium «noodzakelijk met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid» niet te vaag is, omdat het de vraag zou kunnen doen rijzen wanneer een dreiging niet slechts lokaal of regionaal van karakter is maar een veel groter deel van het Nederlands territoir betreft. Hierop antwoord ik dat hoewel het begrip nationale veiligheid in de nationale wetgeving en door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens niet precies wordt afgebakend, het buiten twijfel staat dat in geval van betrokkenheid bij terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan de nationale veiligheid in het geding is. De aan het woord zijnde leden hebben daarnaast gevraagd of voornoemd criterium niet te beperkend gaat werken, aangezien de vereiste bedreiging van de nationale veiligheid in de weg zou kunnen staan aan toepassing van de voorgestelde maatregelen indien de dreiging uitgaat naar een ander land. Voorts hebben deze leden gevraagd of om deze redenen een andere criterium dan «nationale veiligheid» beter op zijn plaats zou zijn, bijvoorbeeld «terroristische dreiging». Hierop antwoord ik dat de oplegging van een maatregel op grond van deze wet een inbreuk kan opleveren van één of meer door het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens beschermde rechten, bijvoorbeeld de vrijheid van verplaatsing. Dat verdrag staat beperking van deze rechten slechts toe indien dat noodzakelijk is met het oog op een beperkt aantal belangen. De bescherming van de nationale veiligheid is daar één van. Met het in het wetsvoorstel opgenomen opleggingscriterium wordt daarbij aangesloten. Ten aanzien van dreigingen die gericht zijn op de veiligheid van andere staten geldt dat een persoon die zich in Nederland bevindt óók een gevaar kan worden geacht voor de Nederlandse nationale veiligheid indien dat gevaar bestaat uit aanwijzingen dat een persoon terroristische activiteiten in een ander land beoogt. Het wetsvoorstel biedt met het huidige criterium derhalve voldoende mogelijkheden. Daarnaast vindt er doorlopend informatie-uitwisseling plaats met andere landen, die (mede) op grond daarvan eigen bevoegdheden kunnen inzetten ter bescherming van hun nationale veiligheid.

Rechterlijke toetsing

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd naar het karakter van de toetsing, vol dan wel marginaal, door de bestuursrechter. Deze leden hebben gevraagd te bevestigen dat het hier gaat om de rechterlijke toetsing die in het bestuursrecht gebruikelijk is. Deze leden antwoord ik dat het bepalen van de intensiteit van de toetsing door de bestuursrechter aan de rechter zelf is. Het ligt desalniettemin in de rede dat de bestuursrechter ter gelegenheid van het beroep tegen een op grond van dit wetsvoorstel genomen besluit de gebruikelijke wijze van toetsing zal toepassen. Waar het bestuur beoordelings- of beleidsvrijheid toekomt, pleegt de bestuursrechter marginaal te toetsen.

Verantwoording

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd hoe verantwoording wordt afgelegd over de genomen besluiten in individuele gevallen en aan wie. Van belang is in de eerste plaats dat ieder besluit deugdelijk dient te worden gemotiveerd. Deze leden antwoord ik voorts dat tegen ieder besluit tot het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel beroep open staat bij de bestuursrechter. Middels het overslaan van de bezwaarfase en het de wettelijk voorgeschreven toepassing van artikel 8:52 van de Algemene wet bestuursrecht op het beroep, hetgeen inhoudt dat hij het beroep versneld kan behandelen, is voorzien in de mogelijkheid om op zo kort mogelijke termijn een rechterlijk oordeel te verkrijgen over

een opgelegde maatregel. Daarnaast geldt vanzelfsprekend dat de Minister van Veiligheid en Justitie over de uitoefening van zijn bevoegdheden verantwoording verschuldigd is aan de Staten-Generaal. Daarnaast wijs ik erop dat artikel 12 van het wetsvoorstel voorschrijft dat de Minister van Veiligheid en Justitie binnen drie jaar na inwerkingtreding een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk aan de Staten-Generaal zendt. Aangezien de bevoegdheidsuitoefening door de Minister van Veiligheid en Justitie hierin uiteraard ook aan de orde zal komen, is hierdoor eveneens in een vorm van verantwoording voorzien.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

Effectiviteit

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of de noodzaak tot verstrekkende acties en bevoegdheden het gevolg is van suboptimaal optreden in de eerste lijn. Voorts vragen deze leden of er niet ook winst te behalen is in het beter en effectiever gebruiken van bestaande bevoegdheden. Hierop antwoord ik dat de noodzaak tot het introduceren van nieuwe bevoegdheden niet het gevolg is van suboptimaal optreden in de eerste lijn. Het kabinet heeft zich met het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme juist gericht op het ten volle benutten van bestaande strafrechtelijk, bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke mogelijkheden om radicalisering en terrorisme tegen te gaan. Naast de intensivering van bestaande maatregelen, bevat het Actieprogramma ook nieuwe maatregelen. Een deel daarvan vergt wetgeving, waaronder het voorliggende wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel is noodzakelijk om het beschikbare instrumentarium ter bescherming van de nationale veiligheid te versterken. Met de leden van de CDA-fractie ben ik van mening dat dit niets afdoet aan het belang van optimale inzet van bestaande bevoegdheden, waar door het kabinet dan ook door middel van onder andere extra middelen en capaciteit op is ingezet. Uiteraard wordt doorlopend gereflecteerd op de aanpak en wordt deze waar nodig aangepast en versterkt.

Capaciteit

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of de huidige capaciteit op het gebied van terrorismebestrijding wel voldoende is. De veiligheidsketen is op dit moment in staat om te doen wat nodig is op het terrein van contraterrorisme. Het kabinet heeft in 2015 besloten om versterkingen in de veiligheidsketen aan te brengen. Met deze versterkingen kan de jihadistische dreiging ook op de middellange en langere termijn het hoofd worden geboden. De in 2015 ingezette versterking van de capaciteit is in volle gang en loopt door tot 2020.[5] Daarbij zal het kabinet in het oog blijven houden of de capaciteit gelet op alle ontwikkelingen adequaat is.

Opleggen van maatregelen

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd hoe lang een vrijheidsbeperkende maatregel kan voortduren. Deze leden vragen of het reëel is dat een maatregel jaren voortduurt. Hierop antwoord ik dat een maatregel kan worden verlengd zolang aan het toepassingscriterium wordt voldaan. Daarbij moet worden opgemerkt dat de tijd dat een maatregel reeds loopt, moet worden meegenomen in de proportionaliteitsafweging. Het is goed denkbaar dat de dreiging die heeft geleid tot oplegging van een maatregel na enige tijd afneemt, waardoor voortduring van de maatregel niet langer noodzakelijk is. Dit kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van strafrechtelijk

[5] Brief van 27 februari 2015, *Kamerstukken II* 2014–2015, 29 754, nr. 302.

ingrijpen, maar het is ook mogelijk dat betrokkene is gederadicaliseerd. Het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel gaat immers altijd samen met bredere aandacht voor de betrokkene, waarbij het lokale casusoverleg veelal een belangrijke rol zal spelen. Zolang het nodig is om de nationale veiligheid te beschermen, maakt dit wetsvoorstel voortzetting van een maatregel mogelijk. Het ligt evenwel niet in de rede dat iemand jarenlang een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid zonder dat er op enig moment een verdenking van een terroristische misdrijf ontstaat, van dien aard dat het ook mogelijk is de dreiging met toepassing van strafvorderlijke bevoegdheden (zoals voorlopige hechtenis) het hoofd te bieden.

Advies Raad van State

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd waarom de kernbegrippen «in verband kan worden gebracht met» en «terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan» niet nader zijn gepreciseerd. Deze leden stellen daarbij dat, ook als met de huidige formulering reeds aan het EVRM-vereiste van voorzienbaarheid wordt voldaan, een nadere precisering niet ten koste hoeft te gaan van de interpretatievrijheid van het bestuur. Deze leden antwoord ik dat die nadere precisering wel degelijk ten koste zou gaan van de toepassingsmogelijkheden. Het terrorisme doet zich in allerlei verschijningsvormen voor, die niet steeds van tevoren zijn te voorzien. Het is daarom onvermijdelijk en noodzakelijk dat een zekere discretionaire ruimte aan het bestuur wordt overgelaten. De huidige toepassingscriteria zijn bovendien voldoende voorzienbaar.

Uitreisverbod

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd wat de ratio achter het uitreisverbod is. Ik antwoord de leden van de fractie van het CDA het doel van het uitreisverbod het bemoeilijken van uitreis richting jihadistisch strijdgebied is en niet het voorkomen van inreis bij eventuele terugkeer. Het betreft een preventieve maatregel om te voorkomen dat personen die uitreizen zich aansluiten bij een aangewezen terroristische organisatie. Deze uitreizende personen streven namelijk naar het actief ondersteunen van groeperingen die zich ter plaatse schuldig maken aan misdrijven en die de intentie en potentie hebben tot het plegen van aanslagen tegen westerse belangen, zowel in de regio als in westerse landen, waaronder ook Nederland. Iedereen die zich bij een dergelijke organisatie aansluit, vormt daarmee niet alleen een bedreiging voor de internationale vrede en stabiliteit, maar ook een werkelijke en actuele dreiging voor de Nederlandse nationale veiligheid. Om deze redenen is het kabinet van mening dat het uitreizen van personen naar terroristische strijdgebieden moet worden beperkt en bemoeilijkt en daarom stelt zij het uitreisverbod voor.

Voorts wordt door de leden van de CDA-fractie gevraagd naar de samenhang tussen de tijdelijke wet en de wijziging van de Paspoortwet (34 358). De in de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding opgenomen maatregelen, waaronder het uitreisverbod, kunnen zelfstandig worden toegepast. Het voorstel tot wijziging van de Paspoortwet strekt ertoe de handhaving van het in de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding geregelde uitreisverbod te versterken, door de reisdocumenten (inclusief Nederlandse identiteitskaart) van personen met een uitreisverbod van rechtswege te laten vervallen en betrokkene te verplichten om de documenten in te leveren bij de bevoegde instanties. Ook worden deze documenten vanaf het moment van verval van rechtswege opgenomen in de internationale registers (Schengen Informatie Systeem (hierna: SISII) en de Interpol Stolen and Lost Travel Documents database (hierna: SLTD)) die altijd mogen worden

geraadpleegd door grensbewakers wereldwijd. De wijziging van de Paspoortwet (34 358) faciliteert derhalve allereerst de handhaving van het uitreisverbod.
Aansluitend wordt met de voorgestelde wijziging van de Paspoortwet voorkomen dat na het opleggen van een uitreisverbod twee procedures moeten worden doorlopen om betrokkene te beletten uit te reizen naar strijdgebieden. Zonder deze wijziging van de Paspoortwet zou behalve een uitreisverbod door de Minister van Veiligheid en Justitie ook (door de paspoort uitgevende autoriteit) het besluit moeten worden genomen om het paspoort van betrokkene vervallen te verklaren. Een eventueel verzoek voor het verstrekken van een nieuw paspoort zou bovendien separaat moeten worden geweigerd.
De reden voor twee afzonderlijke wetsvoorstellen is van procedurele aard. De Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding betreft een wetsvoorstel in formele zin, terwijl de wijziging van de Paspoortwet (34 358) een Rijkswet betreft.

De leden van de CDA-fractie vragen of zij het goed zien dat het uitreisverbod slechts effect zal hebben en gehandhaafd zal kunnen worden wanneer die systematische controle is ingevoerd. De effectiviteit en daarmee de handhaafbaarheid van het uitreisverbod moet worden bezien in combinatie met de voorgestelde wijziging van de Paspoortwet (34 358) die ertoe leidt dat de reisdocumenten van rechtswege vervallen en worden geregistreerd in systemen die systematisch mogen worden geraadpleegd. Ook kan betrokkene na inlevering van de vervallen verklaarde documenten een vervangende identiteitskaart aanvragen om zich te kunnen identificeren, maar waarop vermeld staat dat betrokkene niet buiten Schengen mag reizen. Systematische identiteitscontrole is een middel om de handhaving van het uitreisverbod verder te effectueren. Systematische identiteitscontrole sluit aan op de vervallen verklaring van de reisdocumenten, de opname van de documenten in de informatiesystemen en een vervangend reisdocument met een geografische (i.c. Schengen) beperking.

Voorts hebben deze leden gevraagd wanneer de regering verwacht dat de invoer van systematische controle gerealiseerd zal zijn. Onder Nederlands voorzitterschap is in februari 2016 door de Europese Raad een algemene oriëntatie bereikt over het voorstel tot gerichte aanpassing van de Schengengrenscode voor systematische controles van – naast niet-EU burgers – EU burgers aan de buitengrenzen. In de laatste week van het Voorzitterschap heeft een eerste technische triloog met het Europees parlement en Europese Commissie plaatsgevonden. Het Slowaaks voorzitterschap zal de onderhandelingen in triloog afronden. De verwachting is dat het politiek akkoord in het najaar wordt bereikt. Het kabinet kan zich vinden in de aanpassing van de Schengenregelgeving om op systematische wijze EU-burgers grondig te mogen controleren. In het najaar van 2016 zal de KMar maatregelen nemen om deze aanstaande wijziging te kunnen implementeren.

Informatieverstrekking Openbaar Ministerie

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd naar de informatieverstrekking door het openbaar ministerie aan de Minister van Veiligheid en Justitie ten behoeve van de oplegging van vrijheidsbeperkende maatregelen. Hierop antwoord ik dat ten aanzien van mogelijk geradicaliseerde personen nauw wordt samengewerkt tussen de betrokken landelijke en lokale partijen. Het betreft altijd maatwerk en in overleg met de betrokken partners wordt bezien wat de meest effectieve interventie is om de dreiging die uitgaat van een persoon te verminderen. Afstemming met het openbaar ministerie voorafgaand aan het opleggen van een vrijheidsbe-

perkende maatregel is in het bijzonder aangewezen ter voorkomen van doorkruising van lopende onderzoeken. Het openbaar ministerie vertrekt ten behoeve van de uitvoering van dit wetsvoorstel, op verzoek of uit eigen beweging, aan de Minister van Veiligheid en Justitie alleen die gegevens die noodzakelijk zijn om een beslissing te kunnen nemen omtrent de oplegging van een maatregel op grond van dit wetsvoorstel (proportionaliteit en subsidiariteit).[6] Het is de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie om die afweging te maken. Met de passage in de memorie van toelichting waar wordt vermeld dat het openbaar ministerie gegevens «kan» verstrekken aan de Minister van Veiligheid en Justitie ten behoeve van het opleggen van een bestuurlijke maatregel, waar deze leden op wijzen, is beoogd te benadrukken dat het openbaar ministerie hiertoe over de benodigde bevoegdheden beschikt.

Overzicht wetgeving

De leden van de CDA-fractie vragen naar reeds in werking getreden en aankomende wetswijzigingen met het oog op terrorismebestrijding. Belangrijke wetswijzigingen op dit gebied in de afgelopen tien jaar zijn de Wet van 20 november 2006 ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven,[7] de Wet van 12 juni 2009 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering en enkele aanverwante wetten in verband met de strafbaarstelling van het deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme, uitbreiding van de mogelijkheden tot ontzetting uit het beroep als bijkomende straf en enkele andere wijzigingen,[8] waarmee de strafrechtelijke mogelijkheden om in een zo vroeg mogelijk stadium op te kunnen treden dreigende terroristische misdrijven werden verruimd, de Wet van 10 juli 2013 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafrecht BES, en enkele andere wetten in verband met de strafbaarstelling van het financieren van terrorisme (strafbaarstelling financieren van terrorisme),[9] de Rijkswet van 5 maart 2016 tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap ter verruiming van de mogelijkheden voor het ontnemen van het Nederlanderschap bij terroristische misdrijven[10] en de Wet van 25 mei 2016, houdende regels met betrekking tot het op de markt brengen en het gebruik van precursoren voor explosieven (Wet precursoren voor explosieven).[11] Op dit moment is ter uitvoering van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme een aantal wetswijzigingen in voorbereiding: het voorstel tot wijziging van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek in verband met de selectieve woningtoewijzing op grond van overlast gevend of crimineel gedrag (maatregel 20), het voorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid (maatregel 4), het voorstel tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het van rechtswege laten vervallen van reisdocumenten van personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd (maatregel 15), Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de verbetering en versterking van de opsporing en vervolging van computercriminaliteit (maatregel 29) en het onderhavige wetsvoorstel (maatregelen 11, 15 en 20). Voor de stand van zaken van deze wetsvoorstellen verwijs ik naar de meest

---

[6] Teneinde de uitwisseling van gegevens ter uitvoering van de voorliggende wet tussen onder meer het openbaar ministerie en de Minister van Veiligheid en Justitie mogelijk te maken, wordt een wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens en het Besluit politiegegevens voorbereid.
[7] Stb. 2006, 580.
[8] Stb. 2009, 245.
[9] Stb. 2013, 292.
[10] Stb. 2016, 121.
[11] Stb. 2016, 200.

recente voortgangsrapportage van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme[12]. Ten overvloede zij nog vermeld dat genoemde wetgeving en wetsvoorstellen, en zeker ook het nu voorliggende wetsvoorstel, geschikt zijn voor de aanpak van alle vormen van terrorisme, niet slechts het jihadisme.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

Nut en noodzaak

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd naar de beschikbaarheid van een toereikend instrumentarium voor de overheid om de nationale veiligheid te beschermen tegen terroristische misdrijven. Deze leden hebben geconstateerd dat de meningen hierover uiteen lopen, onder meer in het licht van de verhouding van het onderhavige wetsvoorstel tot het strafrecht. Hierop antwoord ik dat in veel situaties strafrechtelijk zodanig zal kunnen worden ingegrepen, dat inzet van de voorgestelde bevoegdheden ter bescherming van de nationale veiligheid niet noodzakelijk is. De toegevoegde waarde van deze vrijheidsbeperkende maatregelen is gelegen in een aantal situaties. Ten eerste is het noodzakelijk gebleken het gevaar dat kan uitgaan van teruggekeerde strijders te beperken, ook indien een veroordeling wegens een terroristisch misdrijf in dat strijdgebied (nog) niet haalbaar is gebleken. Ten tweede is geconstateerd binnen de jihadistische beweging een rolverdeling waarneembaar is geworden waarbij sommige leden zich beperken tot ondersteunende, maar voor de jihadistische beweging cruciale, activiteiten die op zichzelf (nog) geen strafbaar feit opleveren. Indien van deze gedragingen toch een gevaar uitgaat voor de nationale veiligheid dient preventief te kunnen worden ingegrepen om die nationale veiligheid te beschermen. Strafrechtelijk optreden is dan immers (nog) niet aan de orde. In die gevallen behoeft het huidige juridische instrumentarium aanvulling.

Gedragingen

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd in welke gevallen het verband tussen de persoonlijke gedragingen van de betrokken persoon en terroristische activiteiten zo zal worden ingeschat dat een inbreuk op de vrijheid van deze persoon gerechtvaardigd is. Hierop antwoord ik dat voor toepassing van een vrijheidsbeperkende maatregel inderdaad vereist is dat de betrokkene in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Dat verband moet voldoende aannemelijk worden gemaakt aan de hand van zijn persoonlijke gedragingen. De enkele aanwezigheid op bijvoorbeeld een bijeenkomst waar ook teruggekeerde strijder aanwezig is, is derhalve onvoldoende om een dergelijk verband aan te nemen. Daar zijn relevante uitingen of handelingen van de betrokkene zelf voor noodzakelijk. Herhaaldelijk direct contact met een teruggekeerde strijder zou mogelijk wel bij kunnen dragen aan de vaststelling van het bedoelde verband.

Handhaving

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd naar de actuele stand van zaken aangaande JBZ-Raad discussie over de wenselijkheid het SLTD en het SIS te koppelen. In Nederland worden het SISII en de SLTD database bij het uitvoeren van de grenscontrole gelijktijdig nageslagen. Het voordeel van een gelijktijdige naslag van deze systemen is dat de grenswachter met één bevraging, één resultaat krijgt op één scherm. Het

[12] Brief van de regering en matrix bij de zesde voortgangsrapportage Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme, verzonden op 11 juli 2016 met kenmerk 779815 en nummer 2016Z14649.

direct koppelen van deze systemen wordt niet noodzakelijk geacht omdat één enkele bevraging bij uitvoering van de controles reeds technisch mogelijk is. Ook ten aanzien van de gegevensbescherming zijn er belangrijke overwegingen, omdat Interpol onder een ander regime valt dan de EU lidstaten. In de JBZ-Raad van 10 juni jl. zijn alle lidstaten en de Europese instellingen akkoord gegaan met de «Routekaart voor het verbeteren van informatie-uitwisseling en informatiebeheer op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, onder meer door interoperabiliteitsoplossingen» (9368/1/16 REV 1). Een van de acties in de Routekaart is dat het SISII en het SLTD in alle lidstaten op bovengenoemde wijze beschikbaar moet zijn voor eindgebruikers, indien dat nog niet het geval is.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd naar de duidelijkheid van de in het wetsvoorstel opgenomen toepassingscriteria en vragen of er onderzoek is verricht of deze criteria duidelijk genoeg zijn. Hierop antwoord ik dat de wettelijke criteria voor burgers voldoende voorzienbaar zijn. In de memorie van toelichting (p. 12 e.v.), het nader rapport (p. 13 e.v.) en de nota naar aanleiding van het verslag (p. 20 e.v.) is deze overtuiging reeds toegelicht. Het wetsvoorstel biedt ook het bestuur voldoende duidelijkheid. Om de effectiviteit te bevorderen is een implementatietraject gestart waarbij met relevante organisaties de toepassing van de wet in de praktijk wordt voorbereid.

Stigmatisering

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd naar de bijdrage die de voorgestelde maatregelen zouden kunnen leveren aan gevoelens van stigmatisering en discriminatie van etnische en religieuze minderheden. Het kabinet vindt het van groot belang te onderstrepen dat de voorgestelde maatregelen op geen enkele wijze gericht zijn op bepaalde (bevolkings)groepen. De maatregelen uit deze wet zijn van toepassing op alle vormen van terrorisme, los van de ideologie of argumentatie achter het terrorisme. Het gaat bij de toepassing van de maatregelen altijd om een persoonsgebonden aanpak gericht op het voorkomen van (verdere) strafbare feiten. Collectieve kenmerken als ras of religie spelen geen rol. Het gaat om personen die op grond van hun gedragingen in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan.
De aan het woord zijnde leden hebben voorts gevraagd of de regering onderzoek heeft laten doen naar naar de effecten van nationale en internationale terrorisme wet- en regelgeving op gevoelens van stigmatisering onder moslims en andere personen met een migratieachtergrond. Ik heb hier geen onderzoek naar gedaan en ik ben ook niet bekend met enig wetenschappelijk onderzoek naar de effecten van nationale en internationale terrorisme wet- en regelgeving op gevoelens van stigmatisering onder moslims en andere personen met een migratieachtergrond. Ik acht het op dit moment ook niet nodig om daar onderzoek naar te laten verrichten, mede gelet op de neutrale strekking van de wettekst die is gericht op gedragingen van een persoon.

Rechterlijke toetsing

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd waarom niet is gekozen voor een voorafgaande rechterlijke toets. Hierop antwoord ik dat toetsing voorafgaand aan de (voorgenomen) bestuurlijke beslissing door de bestuursrechter een breuk zou betekenen met het algemene stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht staat rechtsbescherming open tegen een besluit van de

overheid. Dit geldt ook voor andere ingrijpende overheidsbesluiten en er is in dit geval geen reden om specifiek voor deze besluiten een uitzondering te maken. Middels het overslaan van de bezwaarfase is wel voorzien in de mogelijkheid om zo snel mogelijk een rechtelijk oordeel te verkrijgen over een opgelegde vrijheidsbeperkende maatregel. Deze leden hebben voorts gevraagd op welke wijze de bestuursrechter achteraf de evenredigheidstoets nog kan toepassen en of de Minister van Veiligheid en Justitie het besluit zal terugdraaien als de rechter van oordeel is dat de opgelegde maatregel niet evenredig is. Hierop antwoord ik dat de bestuursrechter de evenredigheid van een opgelegde vrijheidsbeperkende maatregel mede zal toetsen aan de hand van de motivering waar de gegeven beschikking op rust. Bij de beoordeling van het beroep houdt de rechtbank overigens in beginsel rekening met feiten en omstandigheden die na het nemen van het bestreden besluit zijn opgekomen. Indien de bestuursrechter het beroep tegen een besluit tot het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel ontvankelijk en gegrond acht, komt de Minister van Veiligheid en Justitie niet toe aan het terugdraaien van de maatregel, aangezien de rechter het bestreden besluit dan zelf zal vernietigen. Daarnaast geldt op grond van artikel 4 van het wetsvoorstel dat een opgelegde maatregel ten gunste van de betrokkene wordt gewijzigd of zelfs ingetrokken, indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven.

Transparantie

De leden van de SP-fractie hebben vragen gesteld over het transparant maken van de inzet van de voorgestelde bevoegdheden en de monitoring van noodzaak, doelmatigheid, proportionaliteit en eventuele discriminatoire effecten ervan. Vanzelfsprekend zullen de effecten van deze wet in de praktijk na inwerkingtreding door mij scherp in de gaten worden gehouden. De op grond van artikel 12 verplicht evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk is daar een belangrijk onderdeel van.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

Opportuniteit, noodzaak en meerwaarde

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd waar, gelet op het in 2011 ingetrokken vergelijkbare wetsvoorstel, de noodzaak uit blijkt om nu toch nieuwe mogelijkheden te introduceren om de terroristische dreiging tegen te gaan. Daarbij hebben deze leden gevraagd of een strafrechtelijke benadering in algemene zin niet een meer gepaste strategie is dan bestuurlijke maatregelen. Zij vragen om concrete voorbeelden te geven van omstandigheden waaronder de nu voorgestelde maatregelen wel kunnen worden opgelegd, maar een gegronde reden om een strafrechtelijk onderzoek in te stellen ontbreekt. Naar de opvatting van de leden van de PvdA-fractie mogen de noodzaak en meerwaarde hiervan niet louter voortvloeien uit het feit dat de bestuurlijke maatregelen zonder tussenkomst van de rechter kunnen worden toegepast. Deze leden hebben uiteraard gelijk dat de strafrechtelijke aanpak van terrorisme de meest gepaste is. Als sprake is van een verdenking van een terroristisch misdrijf, dan is vervolging zonder meer aan de orde en zullen strafvorderlijke instrumenten (zoals voorlopige hechtenis) worden ingezet. Niettemin zijn ook de thans voorgestelde maatregelen nodig bij de voorkoming van terroristische aanslagen. Ten eerste is de noodzaak ontstaan om maatregelen te kunnen nemen om de uitreis naar terroristische strijdgebieden in het buitenland tegen te gaan. Het doel van het wetsvoorstel is daarmee verbreed ten opzichte van het in 2011 ingetrokken wetsvoorstel. Daarnaast is het in een aantal gevallen noodzakelijk gebleken om naast het strafrecht

ook bestuursrechtelijk in te kunnen grijpen als de bescherming van de nationale veiligheid daarom vraagt. Het kan dan gaan om teruggekeerde strijders, ten aanzien van wie een veroordeling wegens een terroristisch misdrijf in het strijdgebied (nog) niet haalbaar is gebleken, bijvoorbeeld omdat het moeilijk is om het benodigde bewijs te vergaren. Ook kan het gaan om situaties waarin weliswaar een strafrechtelijk onderzoek naar een persoon loopt, maar (nog) geen verdenking is vastgesteld die voorlopige hechtenis mogelijk maakt. In dat geval kan het noodzakelijk zijn om gedurende die tijd de nationale veiligheid te beschermen door oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel. Het hoeft dus, anders dan de leden van de PvdA-fractie wellicht menen, niet te gaan om situaties waarin er geen grond is om een strafrechtelijk onderzoek in te stellen. Ook naast een lopend strafrechtelijk onderzoek kunnen de voorgestelde maatregelen noodzakelijk zijn om de nationale veiligheid te beschermen. De toegevoegde waarde van dit wetsvoorstel ten opzichte van het strafrecht is dan ook nadrukkelijk niet gelegen in het feit dat deze maatregelen zonder tussenkomst van een rechter kunnen worden opgelegd. Voorts hebben de aan het woord zijnde leden gevraagd op welke wijze de voorgestelde maatregelen een preventieve werking zullen hebben, waar het strafrecht dat niet of minder heeft. Hierop antwoord ik dat met deze maatregelen een persoon ter bescherming van de nationale veiligheid in zijn vrijheden kan worden beperkt, ook in de gevallen dat een strafrechtelijke verdenking nog niet kan worden aangenomen. Dat draagt bij aan het voorkomen van bijvoorbeeld aanslagen, hoewel garanties daartoe nooit zijn te geven.

Grondrechten

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd om een overzicht van relevante grondrechten en een onderbouwing waarom deze grondrechten niet worden geschonden. Hierop antwoord ik dat de betrokken relevante grondrechten van geval tot geval zullen verschillen, afhankelijk van de precieze maatregel(en) die worden opgelegd en van de persoonlijke situatie van de betrokkene. Als bijvoorbeeld de familie van de betrokkene in het gebied woont waarvoor een gebiedsverbod wordt opgelegd, zal mogelijk sprake zijn van een inbreuk op het familie- of gezinsleven, terwijl dit minder snel het geval zal zijn als de betrokkene geen familie heeft of zijn familie niet in het «verboden gebied» woont. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de voorgestelde maatregelen inbreuk kunnen maken op de vrijheid van beweging, het recht op eerbiediging van het privé, familie- en gezinsleven, het recht op eerbiediging van de godsdienstige overtuiging, de vrijheid van vereniging en vergadering en het recht om het land te verlaten, zoals is toegelicht in hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting. In dat hoofdstuk is ingegaan op een aantal specifieke mensenrechtelijke aspecten van de voorgestelde maatregelen en op de waarborgen die zijn opgenomen in het wetsvoorstel om te voorkomen dat de genoemde grondrechten worden geschonden.
Deze waarborgen zijn, kort gezegd, ten eerste dat de maatregelen alleen kunnen worden opgelegd voor een legitiem doel, namelijk de bescherming van de nationale veiligheid en, in het geval van het uitreisverbod van het voorgestelde artikel 3, ook de rechten en vrijheden van anderen. Verder beoogt het wetsvoorstel de maatregelen een wettelijke basis te verschaffen die voldoet aan de eisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid. Vanwege de eis van voorzienbaarheid wordt de formulering in artikel 2 van het wetsvoorstel – dat de maatregel kan worden opgelegd aan een persoon die op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan – nader toegelicht in de memorie van toelichting. Het gaat daarbij niet om een enkele gedraging, maar om een samenstel van gedragingen waaruit een bepaald patroon naar voren komt. Een volgende waarborg

tegen ongeoorloofde inbreuken op de mensenrechten is gelegen in het motiveringsvereiste: de Minister moet motiveren welke belangenafweging zij hebben gemaakt tussen het belang van het individu en het belang van de staat, waarbij geldt dat naarmate de impact van de maatregel op de betrokkene – en daarmee de mogelijke inbreuk op diens grondrechten – groter is, aan de motiveringsplicht zwaardere eisen worden gesteld. De maatregel moet, met andere woorden, in evenredige verhouding staan tot de gedragingen die ertoe nopen. Het tijdelijke karakter van de maatregelen draagt bij aan de proportionaliteit van de maatregel: deze duurt zodoende nooit langer dan nodig. Ook moet de maatregel noodzakelijk zijn: zodra daarvan geen sprake meer is, al dan niet in het licht van nieuwe feiten of omstandigheden, moet de maatregel worden ingetrokken of gewijzigd. Ten slotte kan de betrokkene tegen de toepassing van de maatregelen in beroep gaan bij de bestuursrechter, waarmee onafhankelijk rechterlijk toezicht gegarandeerd is. Uiteindelijk zal evenwel per geval moeten worden gemotiveerd of er sprake is van een inbreuk op een grondrecht en waarom die inbreuk gerechtvaardigd is, waarbij de Minister overigens ook kan beslissen dat in een individueel geval het opleggen van de maatregel níet gerechtvaardigd is.

Effectiviteit

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd hoe reëel het is dat de Minister van Veiligheid en Justitie over de juiste informatie beschikt om de noodzaak, proportionaliteit en de doeltreffendheid van te nemen maatregelen te kunnen beoordelen. Deze leden antwoord ik dat zowel de opsporingsdiensten als de inlichtingen- en veiligheidsdiensten de bevoegdheid hebben om door middel van respectievelijk een proces-verbaal, een bestuurlijke rapportage en een ambtsbericht de Minister van Veiligheid en Justitie informatie te verstrekken met het oog op het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel. In het kader van het implementatietraject worden momenteel werkafspraken gemaakt met de hiervoor genoemde partners over deze informatieverstrekking. Voorts vragen deze leden hoe de regering denkt het in artikel 7 van het wetsvoorstel voorgeschreven contact met de betrokken burgemeester te organiseren? Hiertoe zal veelal gebruik gemaakt kunnen worden van contacten die reeds gelegd zijn in het kader van het multidisciplinaire casusoverleg, waarin personen aan wie een vrijheidsbeperkende maatregel wordt opgelegd doorgaans zullen zijn besproken. Langs die weg zal, naast de wettelijk voorschreven afstemming met de betrokken burgemeester, ook met andere relevante partijen kunnen worden overlegd.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie naar de handhaafbaarheid van het uitreisverbod. Bij het opleggen van een uitreisverbod vervallen (na wijziging van de Paspoortwet) van rechtswege de Nederlandse reisdocumenten van personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd. De ongeldig geworden reisdocumenten worden opgenomen in het SIS II en het SLTD die aan de Schengengrens systematisch mogen worden gecontroleerd. Daarnaast staat de betrokkene in de praktijk veelal als persoon gesignaleerd in het SIS II, zodat ook het uitreizen van betrokkene met een document van een eventuele tweede nationaliteit wordt bemoeilijkt. Een garantie dat uitreis in alle gevallen wordt voorkomen, is niet te geven. Betrokkene kan bijvoorbeeld altijd proberen de grens illegaal over te steken. Maar het kabinet is van mening dat het uitreizen zoveel als mogelijk moet worden verhinderd en dat dit met het voorgestelde uitreisverbod gebeurt.

Rechterlijke toets

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen gesteld over de aard van de toetsing door de bestuursrechter. Hierop verwijs ik naar de voorgaande beantwoording in reactie op vragen van de leden van de VVD-fractie hierover. Voorts hebben de aan het woord zijnde leden gevraagd in hoeverre het ne bis in idem-beginsel eraan in de weg zou staan om over te gaan tot vervolging van een persoon aan wie tevens een vrijheidsbeperkende maatregel op grond van deze wet is opgelegd. Deze leden hebben daarnaast gevraagd of in een dergelijke situatie de bestuursrechtelijk of de strafrechtelijke aanpak zal prevaleren. Tot slot hebben deze leden naar aanleiding van de in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid tot strafrechtelijke sanctionering van opzettelijk handelen in strijd met een opgelegde maatregel, gevraagd welke betekenis daaraan moet worden gehecht in de verhouding tussen de bestuursrechter en de strafrechter. Hierop antwoord ik dat de voorgestelde preventieve maatregelen geen *criminal charge* in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens opleveren. Het door de leden van de PvdA-fractie aangehaalde ne bis in idem-beginsel staat derhalve niet in de weg aan een combinatie tussen een bestuursrechtelijke, niet-punitieve vrijheidsbeperkende maatregel ter bescherming van de nationale veiligheid enerzijds, en een lopend strafrechtelijk onderzoek anderzijds. Op het moment dat een strafrechtelijk onderzoek een verdenking van een terroristisch misdrijf oplevert, is voorlopige hechtenis mogelijk en zal een maatregel op grond van het nu voorliggende wetsvoorstel niet meer nodig zijn om de nationale veiligheid te beschermen. Dit wetsvoorstel biedt mogelijkheden om de nationale veiligheid te beschermen waar dat strafrechtelijk (nog) niet kan. Dit wetsvoorstel staat niet in de weg aan een strafrechtelijke vervolging. Geheel los daarvan staat de keuze om opzettelijk handelen in strijd met een verplichting of verbod, opgelegd krachtens deze wet, strafbaar te stellen. Dat maakt het opleggen van die verplichting of dat verbod zelf nog geen strafrechtelijke of punitieve sanctie.

Het tijdelijke karakter van de wet versus de onbeperkte oplegging en verlenging van termijnen

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd op welke gronden is gekozen voor horizonwetgeving. Deze leden verwijs ik naar de voorgaande beantwoording hierover in reactie op vragen van de leden van de VVD-fractie. Voorts hebben de leden van de PvdA-fractie gevraagd naar de verhouding tussen de in potentie onbeperkt mogelijke verlengingen van de tijdelijke maatregelen en de tijdelijke aard van het wetsvoorstel. Deze leden stellen dat dit op zijn minst lijkt te schuren. Hierop antwoord ik dat ervoor is gekozen om de duur van de vrijheidsbeperkende maatregelen te beperken tot zes maanden, doch niet langer dan strikt noodzakelijk is voor de bescherming van de nationale veiligheid. Verlening van een opgelegde maatregel is uitdrukkelijk geen automatisme. Ten aanzien van de motivering van de (onderdelen van) de bestuurlijke maatregel, met inbegrip van de duur ervan, gelden bij een verlenging dezelfde vereisten als bij het initiële besluit tot oplegging. Daar tegenover staat dat zolang aan deze zware eisen wordt voldaan, en de verlenging dus noodzakelijk is ter bescherming van de nationale veiligheid, dat ook onbeperkt mogelijk is. Uiteraard is verlenging niet mogelijk indien de grondslag voor het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel is komen te vervallen. In dat opzicht is er geen verschil tussen het verval van een grondslag door een wetswijziging en het verval van rechtswege door een horizonbepaling.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

Tijdelijkheid van de wet

De leden van de SGP-fractie hebben vragen gesteld over de ratio achter het vervallen van de wet na vijf jaar. Deze leden verwijs ik naar de voorgaande beantwoording hierover in reactie op vragen van de leden van de VVD-fractie. In aanvulling hierop kan ik de aan het woord zijnde leden bevestigen dat bij de keuze voor een tijdelijke wet meeweegt dat het gaat om nieuwe maatregelen in de bestrijding van terrorisme, waarvan de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk nadrukkelijk in het oog zullen worden gehouden. Deze leden wijzen erop dat herbezinning over de noodzaak tot voortduring van een bepaalde wet ook mogelijk is zonder een horizonbepaling. Hierover ben ik het met deze leden eens. Of een wet een tijdelijk karakter moeten hebben, is uiteindelijk een keuze die sterk afhangt van de aard van de wet en de context waarin deze tot stand komt. In dit geval hecht ik er aan een expliciet moment van heroverweging van de wenselijkheid van deze wet te creëren. De stelling van deze leden dat van de tijdelijkheid van de wet de suggestie uitgaat dat deze minder belangrijk is dan een permanente wet onderschrijf ik niet. De maatregelen die met dit wetsvoorstel worden voorgesteld, acht het kabinet in elk geval in de huidige situatie van groot belang in de bestrijding van terrorisme. Dat neemt niet weg dat de ingrijpende aard van de maatregelen rechtvaardigt dat daarover een herbezinning plaatsvindt.

De leden van de SGP-fractie hebben gevraagd naar de consequenties van het in artikel 13, tweede lid, geregelde verval van het wetsvoorstel na vijf jaar voor de dan lopende gevallen (zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk). Deze leden vragen onder verwijzing maar artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht welke gevolgen het vervallen van deze wet zou hebben voor op dat moment lopende strafzaken. Voorop gesteld moet worden dat, indien zou blijken dat het voortbestaan van deze wet wenselijk is, ruim voor het verstrijken van de termijn van vijf jaar een wetsvoorstel zal zijn ingediend. Het streven zal er dan uiteraard op zijn gericht geen gat te laten vallen tussen deze wet en de nieuwe wet waarmee het tijdelijke karakter van de wet komt te vervallen. In dat geval zullen de door deze leden geschetste gevolgen er niet zijn.
Indien wordt geconstateerd dat het voortbestaan van deze wet niet (langer) wenselijk is en de wet na ommekomst van de termijn van vijf jaar vervalt, dan zullen de dan geldende besluiten, genomen op grond van dit wetsvoorstel, van rechtswege komen te vervallen. Het ligt overigens in de rede daar bij het nemen van een besluit op grond van deze wet rekening mee te houden door geen maatregel op te leggen met een duur die de resterende geldigheid van de wet overschrijdt. Ten aanzien van de (lopende) strafzaken wegens overtreding van een maatregel op grond van deze wet geldt dat artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht op deze situatie niet van toepassing is. Het is evident de bedoeling van de wetgever om gedurende een periode van in beginsel vijf jaren bestuursrechtelijke maatregelen op te kunnen leggen en overtreding daarvan strafrechtelijk te sanctioneren. Het vervallen van de wet na vijf jaar geeft derhalve geen blijk van een gewijzigd inzicht van de wetgever over de strafwaardigheid van het betreffende feit, te weten de opzettelijke overtreding van een opgelegde bestuurlijke maatregel gedurende die vijf jaar. Er bestaat dan ook geen noodzaak ter zake een overgangsbepaling op te nemen.

Nationale veiligheid

De leden van de SGP-fractie hebben gevraagd waarom de regering in haar brief van 13 mei 2016 in haar reactie op het amendement met

Kamerstuk 34 359, nr. 16 (ondertekend door de leden Bisschop en Van der Staaij) een uitreisverbod naar een bepaalde staat binnen het Schengengebied wegens het ontbreken van grenscontroles niet handhaafbaar acht, maar tegelijkertijd wijst op de mogelijkheid voor andere staten om iemand de toegang te weigeren. Voorts hebben deze leden gevraagd hoe er concreet wordt gehandeld indien een inwoner van Nederland een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid van een ander land. Hierover bied ik deze leden graag een nadere toelichting. Een uitreisverbod voor een bepaald ander Schengenland is wegens het ontbreken van grenscontroles niet handhaafbaar. Indien een persoon die zich in Nederland bevindt een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid van een andere staat bestaan er wel een aantal andere mogelijkheden om op te treden.

Ten aanzien van dreigingen die gericht zijn op de veiligheid van andere staten geldt allereerst, zoals hiervoor gesteld in reactie op een vraag van de leden van de VVD-fractie, dat een persoon die zich in Nederland bevindt en ten aanzien van wie aanwijzingen bestaan dat hij terroristische activiteiten in een ander land beoogd, óók een gevaar kan worden geacht voor de Nederlandse nationale veiligheid. Mogelijk is het dan aangewezen om een vrijheidsbeperkende maatregel op grond van het voorliggende wetsvoorstel op te leggen. De leden van de SGP-fractie hebben hierover gevraagd hoe een persoon die voornemens is een aanslag te plegen in het buitenland een gevaar kan worden geacht voor de Nederlandse nationale veiligheid, indien hij niet de in artikel 2 van het wetsvoorstel vereiste gedragingen vertoont op grond waarvan hij in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Hierop antwoord ik dat bij het ontbreken van dergelijke gedragingen inderdaad geen maatregel op grond van deze wet kan worden opgelegd, maar dat er op dat punt geen verschil bestaat tussen personen die een aanslag willen plegen in Nederland of in het buitenland. Als de vereiste informatie ontbreekt, kan nu eenmaal niet worden opgetreden.

Ten tweede ligt het voor de hand om, wanneer een persoon een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid van een andere staat, deze staat hiervan op de hoogte te stellen. Hiertoe vindt doorlopend informatie-uitwisseling plaats met andere landen. Deze landen kunnen vervolgens hun eigen bevoegdheden inzetten. Hierbij maken zij hun eigen afwegingen binnen hun eigen juridische kader. Als voorbeelden kunnen daarbij genoemd worden de bevoegdheid van een staat om iemand die een gevaar oplevert voor de nationale veiligheid de toegang tot het land te weigeren (hetgeen in elk geval mogelijk is indien de betrokkene via een Schengenbuitengrens inreist) of een uitzettingsmaatregel te nemen. Welke bevoegdheden in een concreet geval beschikbaar zijn en in welke gevallen zij worden ingezet, is aan dat land zelf. De inzet van Nederland is in een dergelijk geval het waar mogelijk ondersteunen en faciliteren van de door het andere land getroffen maatregelen. De acties van Nederland zouden in een dergelijk geval kunnen variëren van het uitvoeren van een discrete check tot het aanhouden van een dergelijk persoon.

Uitreisverbod

De leden van de SGP-fractie hebben gevraagd om een overzicht van de mogelijkheden die er zijn om controle uit te oefenen aan de buitengrenzen van het Schengengebied, welke databanken dan precies ingezien kunnen worden, welke databanken nagezien moeten worden, welke informatie in die databanken staat genoteerd en de mate waarin is gewaarborgd dat ook ieder die het Schengengebied verlaat ook daadwerkelijk wordt gecontroleerd aan de hand van deze databanken.

Er zijn zowel nationaal, Europees als internationaal verschillende informatie-uitwisselingsmogelijkheden waarmee personen kunnen worden gesignaleerd. In Nederland zijn dat nationaal het Opsporingsregister, Europees (Schengengebied) het Schengeninformatiesysteem (SIS II) en internationaal het samenwerkingsverband Interpol. Hierin worden de persoonsgegevens opgenomen van betrokkene (naam, geboortedatum, nationaliteit) en het doel van opname. Elk register kent zijn eigen voorwaarden en doel van de signalering.

Voor het signaleren van ongeldige, gestolen of verloren documenten is er in Nederland het Basisregister Reisdocumenten (BR). Via het BR worden de gegevens van de reisdocumenten opgenomen in het SIS II en het SLTD van Interpol. Het BR kan door Nederlandse bestuursorganen en geautoriseerde instellingen ingezien worden. Het SIS II en het SLTD kunnen ten aanzien van gesignaleerde reisdocumenten te allen tijde door grensbewakers en opsporingsdiensten binnen Schengen respectievelijk wereldwijd systematisch worden geraadpleegd.[13]

Met het SISII kan verder worden gecheckt of de betreffende persoon ongewenst vreemdeling is of gesignaleerd is vanwege criminele activiteiten. Met het SLTD worden op geautomatiseerde wijze gestolen en vermiste reisdocumenten gedetecteerd. Ook worden passagiersgegevens (Advance Passenger Information – API) vooraf ontvangen door de Kmar op basis waarvan zij voor aankomst van het vliegtuig al een administratieve controle kan uitvoeren in genoemde databases. In API staan persoonsgegevens als naam en geboortedatum. Tenslotte vindt systematische controle van EU-burgers plaats in de automatische selfservice grenspassage.

Bij het grensoverschrijdende verkeer aan de Schengenbuitengrenzen wordt eenieder aan een minimale controle onderworpen tot vaststelling van de identiteit op basis van de overgelegde of getoonde reisdocumenten. Daarbij kunnen de documentnummers (paspoort of identiteitskaart) worden gecontroleerd in het SISII en het SLTD. Daarnaast bestaat de verplichting om persoonsgegevens van niet EU-onderdanen systematisch te controleren in het SISII en het OPS. Voor EU-onderdanen geldt de naslag in genoemde systemen op een niet-systematische wijze. De leden van de SGP-fractie hebben tevens de vraag gesteld in welke mate gewaarborgd kan worden dat de systematische controle ook daadwerkelijk plaatsvindt. Er is zeer recent een Europese Schengen (SIS en Grenzen) evaluatie gedaan. Hierbij is onder andere gekeken naar de praktijk van de systematische controle. De resultaten van de evaluatie worden nu beoordeeld en de Tweede Kamer zal op korte termijn hierover worden geïnformeerd.

De leden van de SGP-fractie hebben ook gevraagd naar de status van de onderhandelingen aangaande systematische controle van EU burgers aan de Schengenbuitengrens en de verwachting of binnen afzienbare tijd de controles systematisch plaatsvinden. Hierop verwijs ik naar de voorgaande beantwoording hierover in reactie op vragen van de leden van de CDA-fractie.

Verblijf in terroristisch gebied

De leden van de SGP-fractie hebben opgemerkt dat in dit wetsvoorstel geen strafbaarstelling is opgenomen van verblijf in terroristisch gebied. Deze leden vragen naar de stand van zaken omtrent de opvolging van de

[13] Dat wil zeggen: in landen die zijn aangesloten bij Interpol.

motie-Zijlstra/Van Haersma Buma/Van der Staaij.[14] In mijn brief van 12 april 2016 heb ik in reactie op deze motie aangegeven met het openbaar ministerie in overleg te zullen treden om te bezien of een aanvulling van het materieel strafrecht, bijvoorbeeld in de vorm van een strafbaarstelling van verblijf in terroristisch gebied, wenselijk is. In dit overleg heeft het openbaar ministerie aangegeven onder bepaalde voorwaarden uitbreiding van het strafrecht wenselijk te achten met een mogelijkheid tot bestraffing van personen die zich zonder geldige reden begeven naar of ophouden in strijdgebieden. In samenspraak met het openbaar ministerie is besloten met het oog op de effectiviteit van een dergelijke strafrechtelijke voorziening ook te kijken naar andere mogelijkheden dan de gesuggereerde gebiedsstrafbaarstelling. Over de bevindingen naar aanleiding van deze verkenningen zal ik het parlement zo spoedig mogelijk informeren.

Artikel 6

De leden van de SGP-fractie hebben gevraagd of het in de praktijk niet vrijwel onmogelijk is om te bewijzen dat aan het criterium «ernstig gevaar» van artikel 6 wordt voldaan, aangezien een organisatie bij het indienen van een subsidieaanvraag niet zal vermelden dat het de bedoeling is om de subsidie te gebruiken voor terroristische activiteiten. De leden van de SGP-fractie constateren uiteraard terecht dat aanvragers van subsidies, vergunningen, ontheffingen of erkenningen die van zins zijn deze beschikking mede te gebruiken ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan, deze intentie bij de aanvraag niet kenbaar zullen maken aan het bevoegde bestuursorgaan. Dat neemt niet weg dat die informatie wel uit andere bronnen kan worden verkregen. De informatie die leidt tot een weigering of intrekking op grond van het voorgestelde artikel 6 zal afkomstig zijn van de politie, openbaar ministerie of de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Die informatie kan uit eigen beweging worden verstrekt aan het bestuursorgaan. Ook is niet uit te sluiten dat bij het betreffende bestuursorgaan een en ander bekend is over de achtergrond van de aanvrager, dat aanleiding vormt om de aanvraag zeer kritisch te bekijken en informatie op te vragen bij de genoemde organisaties.

Artikel 13, tweede lid

De leden van de SGP-fractie hebben geconstateerd dat de het tijdstip van inwerkingtreding voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Daarnaast hebben deze leden opgemerkt dat de wet vijf jaar na inwerkingtreding vervalt. Zij hebben gevraagd of het moment van inwerkingtreding van de wet samenvalt met de inwerkingtreding van het eerste artikel of een onderdeel daarvan. Deze leden kan ik bevestigend antwoorden. Indien gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid van zogenoemde gedifferentieerde inwerkintreding, moet in dit geval als tijdstip van inwerkingtreding van de wet worden aangemerkt het eerste tijdstip waarop een of meer van de artikelen of onderdelen van de wet in werking treden. Op dit moment ziet de regering overigens geen aanleiding om daadwerkelijk tot gefaseerde inwerkingtreding over te gaan.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. Van der Steur

[14] TK 2015–2016, 29 754/27 925, nr. 382.